

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DES INSTITUTIONS POLITIQUES EN LITHUANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 13 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

René BATILLIAT

Président : M. GIDEL.

Suffragants : { MM. LE FUR.
J. BARTHÉLÉMY

MERCURE UNIVERSEL
204, rue Solferino | 3, Cité Bergère
LILLE | PARIS (9^e)
VALENTIN BRESLE, ÉDITEUR

1932

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*



THÈSE
POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DES INSTITUTIONS POLITIQUES EN LITHUANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 13 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

René BATILLIAT

Président : M. GIDEL.

Suffragants : { MM. LE FUR.
J. BARTHÉLÉMY

MERCURE UNIVERSEL

204, rue Solferino | 3, Cité Bergère
LILLE | PARIS (9^e)

VALENTIN BRESLE, ÉDITEUR

1932

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Au lendemain de la guerre et à la suite du bouleversement mondial qu'elle avait entraîné, on dut entreprendre le vaste travail de reconstruction d'où allait sortir une Europe transfigurée. Ceux qui avaient la lourde mission d'accomplir une tâche aussi colossale eurent le souci de réaliser une œuvre durable en dotant l'Europe renaissante d'un statut équitable et en lui donnant une physionomie qui fut l'expression de la justice. C'est dans un tel esprit qu'on aborda ce complexe remaniement territorial et afin d'édifier le monde nouveau sur des bases solides, on s'engagea dans une double voie en s'inspirant d'une double idée.

D'une part, sur les ruines des anciens grands Empires que la guerre avait abattus et dont la paix allait consacrer l'effondrement, on fit surgir de nouveaux groupements. Ceux-ci n'étaient d'ailleurs pas le résultat d'un geste arbitraire de la part des Alliés, car aucune fiction n'avait présidé à leur apparition. Les jeunes Etats étaient au contraire basés sur des réalités, puisque, avant même d'avoir reçu leur consécration, ils s'étaient dégagés spontanément, conformément aux préceptes wilsonniens et avec l'appui du droit contemporain dont les principes accordaient aux peuples la faculté de disposer d'eux-mêmes. En tant qu'Etats, ils constituaient l'expression politique de nations dis-

tinctes et groupaient des hommes présentant les mêmes particularités ethniques et possédant des traditions nationales communes. Ainsi furent appelés à la vie internationale des peuples qui, tout en ayant des titres légitimes à une existence indépendante et libre, n'en étaient pas moins de nouveaux venus dans la communauté des Etats.

D'autre part, ceux qui élaboraient la carte de la nouvelle Europe désiraient que la paix fut une œuvre de justice en fournissant l'occasion de réparer certaines iniquités séculaires. Le traité mettant fin à la guerre allait permettre de reviser le statut européen, d'apprécier la légitimité des possessions territoriales et surtout de provoquer la renaissance de certaines nations ayant joui autrefois d'une personnalité juridique distincte qu'elles avaient été contraintes d'abandonner par la force des circonstances. Les peuples, à la résurrection desquels on allait assister, avaient parfois traversé de multiples épreuves et leur existence avait été marquée par des alternatives de gloire et de servitude. Mais toutes ces vicissitudes n'avaient pas altéré en eux le sentiment de l'unité nationale, car ils aspiraient toujours à une vie indépendante, attendant avec fermeté l'heure de la délivrance.

Ce fut le cas de la Pologne ; ce fut également celui de la Lithuanie, auxquelles le démembrement de l'Empire Russe allait permettre de s'émanciper en recouvrant leur ancienne autonomie ; ces deux peuples allaient pouvoir enfin secouer le joug d'une trop longue oppression et, après une éclipse de plus d'un siècle, reprendre leur place parmi les puissances européennes.

Mais tandis que le passé de la Pologne et son rôle dans l'histoire n'étaient ignorés de personne, celui de

la Lithuanie était sans doute beaucoup plus obscur. C'est évidemment pour cette raison que ces deux nations ne furent pas également favorisées au moment de la paix. La Pologne rencontra aussitôt la sympathie des Alliés qu'elle parvint bientôt à intéresser à son sort, s'assurant ainsi leur appui effectif. Dans cette forte position, elle n'eut pas de difficultés à faire entendre ses revendications et elle ne tarda pas à voir triompher sa volonté d'indépendance. Sa voisine fut certes moins heureuse. La Lithuanie devait se heurter à l'indifférence des puissances. Sa destinée parut d'abord négligeable et longtemps ses suppliques ne furent pas écoutées. Elle fut ainsi écartée de la Conférence de la Paix et c'est en son absence qu'on allait entreprendre l'œuvre de restauration européenne pour laquelle elle aurait pourtant pu faire entendre sa voix autorisée. La conséquence la plus fâcheuse de l'éloignement de la Lithuanie dans de pareilles circonstances a été une lacune regrettable du traité de paix, qui ne consacre aucunement l'existence de l'Etat lithuanien. Ce n'est que plus tard, grâce à la volonté tenace et à la persévérance de ses représentants, que la Lithuanie réussit à gagner les Alliés à sa cause et parvint à entrer dans la Société des Etats.

Le traitement réservé à la Lithuanie lors de la Conférence de la Paix est sans doute surprenant et il ne peut s'expliquer que par la méconnaissance de son passé. C'est pourquoi, au début de cette étude consacrée aux institutions lithuaniennes, il convient d'évoquer l'histoire de ce peuple afin d'en bien connaître l'origine, le développement et de pouvoir suivre l'évolution qui devait aboutir au statut actuel.

PREMIÈRE PARTIE

**La Nation lithuanienne. — Son passé.
Sa renaissance.**

CHAPITRE PREMIER

LA LITHUANIE DU X^e SIÈCLE A 1385

Il faut remonter très haut dans l'histoire pour rencontrer les premières manifestations du peuple lithuanien dont la race est parfaitement caractérisée. La Lithuanie, constituée par la fusion de plusieurs tribus, jouissait déjà, à une époque fort éloignée, d'une parfaite unité et d'une complète indépendance à l'égard des nations voisines dont elle était demeurée isolée par sa situation géographique même. Dans ces conditions, ce peuple, vraisemblablement d'origine asiatique, devait conserver une grande pureté ethnique. Les caractères de sa race apparaissent alors avec beaucoup de netteté. Le Lithuanien est présenté comme doué de rares qualités : mysticisme ardent, attachement à la terre, culte des ancêtres. Mais on trouve surtout en lui un magnifique courage dans l'épreuve et une ténacité remarquable dans la volonté de triompher. Le peuple devait conserver intactes ces nobles traditions qui allaient plus tard l'aider à surmonter les heures tragiques qu'il était appelé à vivre. S'il advint un jour à une partie de la noblesse de se laisser séduire par l'influence étrangère, l'âme populaire resta toujours attachée à son idéal primitif ; la masse paysanne

garda le sentiment de son unité nationale malgré l'oppression dont sa patrie allait être l'objet.

Au milieu d'une Europe depuis longtemps christianisée, la Lithuanie était restée fidèle à la religion de ses ancêtres. Le peuple pratiquait encore le paganisme antique avec ses conceptions primitives ; il déifiât la nature et ses phénomènes, croyait à la survie de l'âme et entretenait le culte des morts. Les Lithuaniens idolâtraient un grand dieu qui, d'après eux, présidait aux destinées du monde, Perkunas, dont les prêtres célébraient le culte selon un rite archaïque. Ces croyances religieuses et leurs manifestations primitives suffisaient à ces hommes qui refusaient obstinément d'adhérer à un autre idéal, malgré les multiples tentatives d'évangélification entreprises par les peuples voisins. La campagne de ceux-ci en faveur du catholicisme fut d'abord menée de façon toute pacifique par des prêtres polonais dont le seul but était de propager leur religion en la faisant pénétrer parmi des peuplades qu'ils considéraient comme barbares et ignorantes. C'est ainsi que dès le début du X^e siècle on assista à une expédition infructueuse de l'évêque de Prague, Saint Adalbert, suivi plus tard par Saint Bruno, qui furent l'un et l'autre massacrés. Alors commença, de la part de la Pologne, une intervention plus directe et conduite avec moins de ménagements. Mais malgré ces menaces et le martyre infligé à ses prêtres, le peuple ne fut pas ébranlé dans ses croyances. Les Lithuaniens restèrent ainsi attachés au culte de Perkunas, groupés autour de leur premier grand chef Rimgaudas (1204-1239). Mais à partir de 1226, l'ingérence de l'étranger devait prendre beaucoup plus d'ampleur. Les Polonais firent, en effet, appel aux peuplades teu-

toniques et alors l'action des uns et des autres apparut sous son véritable jour. De toute évidence leur incursion avait pour but de faire triompher leur volonté de conquête en masquant ces desseins sous un désir d'apostolat. Le massacre et le pillage furent les seuls soucis des teutoniques pendant les deux siècles que dura cette guerre. En 1237, la fusion des porte-glaive et des porte-croix rendit l'agression plus redoutable encore.

Pour se libérer des envahisseurs, Mindaugas (1242-1263) lutta d'abord, puis essaya d'user de conciliation. C'est ainsi qu'il se fit baptiser, à la suite de quoi le Pape Innocent IV lui conféra la couronne royale. De telles concessions ne suffirent pas cependant aux teutoniques. Ceux-ci exigèrent encore d'imposer leurs prêtres afin de se livrer de la sorte à une active politique de germanisation. Devant une pareille intransigeance et cédant au désir unanime de son peuple, Mindaugas, qui devait être assassiné en 1263, protégea de nouveau la religion lithuanienne contre les prêtres conquérants.

Plus tard, un autre grand chef, Vitenis, après avoir remporté quelques succès sur l'envahisseur, tenta également de transiger pacifiquement en autorisant l'accès de la Lithuanie aux prêtres romains. Mais ceux-ci se heurtèrent à la barrière des teutons dont l'esprit de conquête et le désir d'annexion ne faisaient désormais plus de doute.

Ainsi, après avoir conquis la Prusse, la Poméranie, le Courlande, ces peuplades avaient porté leurs ambitions sur la Lithuanie en s'abritant derrière le pieux prétexte d'évangélification. Les faits montraient pourtant que leur seul but était de mettre la religion au

service de leurs plans guerriers. Au XIV^e siècle, ils allaient cependant se trouver en face d'un adversaire de taille, Geminidas, souverain qui régnait alors sur un territoire très important. Ce roi devait jouer dans la civilisation européenne un rôle considérable, trop ignoré, en s'opposant seul avec son peuple à l'invasion asiatique tout en repoussant l'attaque des Teutons. Ceux-ci poursuivaient leur croisade meurtrière avec toujours plus d'acharnement, malgré le désir de paix de Geminidas qui fit même appel à la médiation du pape Jean 22. Après avoir ainsi engagé avec Rome des pourparlers qui semblaient pourtant devoir aboutir et devant la persistance des cruautés teutoniques, Geminidas se décida à parler un langage plus ferme. Le Grand-Duc rompit avec Rome dont l'intervention paraissait désormais inefficace et il reprit contre les teutons une lutte sévère, au cours de laquelle il devait trouver la mort en 1340.

Les années suivantes, les invasions se multiplièrent. Le fils de Geminidas, Algirdas, tenta encore de fléchir les envahisseurs en proposant un pacte à l'Empereur d'Allemagne. Ce fut peine perdue, et les Germains refusèrent de sceller un accord susceptible de compromettre la politique de colonisation qu'ils pratiquaient maintenant d'une façon plus ouverte sans chercher à déguiser leur intervention sous l'aspect d'un conflit religieux. Dans cette nouvelle phase de la guerre, la lutte prit des proportions incroyables ; car désormais les Lithuaniens avaient en face d'eux une véritable armée, organisée et redoutable, qui devait leur livrer des assauts auxquels ils résistèrent d'ailleurs en déployant un magnifique sang-froid. Défaits en 1362 devant Kaunas, ils retrouvèrent un sursaut d'énergie

dans un moment particulièrement critique et parvinrent une fois de plus à se dégager de la férule étrangère.

A cette époque, sous le règne d'Algirdas, la domination lithuanienne s'étendait sur un territoire très vaste compris entre la mer Baltique et la mer Noire. On conçoit ainsi aisément les difficultés que devait rencontrer la Lithuanie pour sauvegarder son intégrité territoriale contre des voisins envieux et agressifs. Mais les soucis de ce peuple ne se bornaient cependant pas aux difficultés extérieures, car il allait connaître une sérieuse crise politique inquiétante par les graves répercussions qu'elle pouvait avoir sur son existence même. Les successeurs d'Algirdas ne furent en effet pas tous également soucieux des intérêts de leur patrie qu'ils subordonnèrent parfois à leurs ambitions personnelles. L'origine de ce malaise réside incontestablement dans le dualisme dynastique instauré sous le règne d'Algirdas. Celui-ci gouverna aux côtés de son frère Keistutis. Une telle forme politique d'une royauté à deux têtes constituait une anomalie qui ne devait pas tarder de faire sentir ses effets néfastes. Un grave dissentiment devait en effet bientôt surgir entre les deux détenteurs du pouvoir après la mort d'Algirdas. Les deux princes régnants, Jogaïla, fils d'Algirdas, et Keistutis entrèrent en conflit, celui-ci soupçonnant le premier d'accords secrets avec les Teutons. Jogaïla fut évincé par son oncle qui restaura ainsi à son profit la monarchie unitaire. Ce succès fut d'ailleurs de courte durée, car Jogaïla s'étant emparé par surprise du pouvoir, fit emprisonner Keistutis et son fils Vytautas. Pendant sa captivité, le Grand-Duc fut traitreusement égorgé, tandis que son fils réussissait à s'enfuir et travaillait à sa revanche.

CHAPITRE II

UNION DE LA POLOGNE ET DE LA LITHUANIE (1385-1772)

A la suite de ces troubles devait intervenir dans l'histoire de la Lithuanie un acte capital et lourd de conséquences : le mariage de la princesse Hedwige de Pologne avec le Grand-Duc Jogaila, qui venait de s'approprier le trône. Cette union dynastique fut accompagnée du traité de Kreva qui devait longtemps peser sur la destinée de la Lithuanie dont il allait compromettre l'indépendance. Ce pacte, signé en 1385, était évidemment funeste pour le peuple lithuanien par suite de la gravité de ses clauses. Le christianisme était officiellement introduit dans la Lithuanie qui s'engageait de plus à rendre la liberté à tous les prisonniers polonais. Mais la disposition de ce traité la plus fâcheuse pour l'avenir de la Lithuanie est celle qui faisait disparaître le Grand-Duché comme puissance indépendante et organisait son union avec la Pologne. La nouvelle combinaison politique était en apparence avantageuse pour la Lithuanie puisque c'était un prince de sang lithuanien qui allait présider à la destinée des deux nations. Mais en réalité c'était là une duperie, car il ne s'agis-

sait que d'une manœuvre propre à satisfaire les ambitions personnelles du Grand-Duc. Une union dans laquelle les parties sont aussi disproportionnées ressemble étrangement à une absorption de la nation la plus faible par l'État le plus puissant. La dévolution dynastique est en vérité chose tout à fait secondaire et provisoire destinée à flatter l'amour-propre d'un prince en masquant ainsi une annexion pure et simple. C'est ce que devaient aussitôt comprendre les Polonais et c'est ce qui explique la façon enthousiaste dont ils accueillirent la signature de l'acte de Kreva. Mais la noblesse lithuanienne fut consciente de la gravité de l'heure. Si plus tard elle devait connaître des instants de faiblesse, elle résista d'abord longtemps à l'invitation de la Pologne en refusant d'adhérer spontanément au pacte. Une vive réaction se manifesta au contraire au sein de l'aristocratie qui s'organisa, groupée autour de Vytautas, ce prince qui devait consacrer toute sa vie à réparer une grande erreur consentie en un moment d'égarement et allait mettre tout en œuvre pour émanciper sa patrie.

Comme cela était à prévoir, la Lithuanie se vit bientôt imposer l'influence polonaise. Elle fut contrainte d'abandonner sa religion et dut, par force, adhérer au christianisme. Mais en fait, l'unification tant désirée par la Pologne et à laquelle celle-ci travaillait sans relâche ne fut jamais complètement réalisée. Le peuple lithuanien ne se laissa pas gagner à une politique de polonisation pratiquée sans ménagement et qui ne tendait pas moins qu'à le dépouiller de son particularisme en le détachant des traditions auxquelles la masse restait plus que jamais fidèle. La religion catholique, trop exclusivement mise au service du nationalisme polo-

nais, devait longtemps demeurer suspecte, et ce n'est que lentement qu'elle pénétra dans l'âme du peuple.

L'aristocratie, au contraire, ne conserva pas toujours sa ferme attitude du début et elle se laissa parfois séduire par les manœuvres habiles de la Pologne qui chercha et réussit à l'attirer en lui prodiguant à profusion des privilèges honorifiques. C'est ce dont témoignait l'acte de Vilna, signé en 1401, où toute la noblesse réunie jura son attachement au royaume polonais. Les divergences entre la noblesse et le peuple ne firent que croître avec les années et, au grand préjudice de l'unité lithuanienne, aucun contact ne put désormais se réaliser entre ces deux classes sociales qui obéissaient à un idéal si différent.

Vytautas n'en poursuivait pas moins sa campagne courageuse en vue de rendre l'indépendance à sa patrie. En 1392, après deux guerres civiles, il obtint une première satisfaction en se faisant réintégrer dans sa qualité de Grand-Duc. A ce poste, il pratiqua une sage administration et grâce à sa haute autorité, il parvint à relever le prestige de son pays. Il réussit si brillamment qu'il fut en mesure d'obtenir de la Pologne une émancipation partielle du Grand-Duché, dans un statut que consacrait l'acte de Vilnius. Ce traité devait être confirmé et complété douze ans plus tard, en 1413, par l'Union de Horodlo qui reconnaissait aux magnats le droit de désigner leurs Grands-Ducs. D'autres dispositions de ce dernier pacte rappelaient, il est vrai, les liens unissant les deux peuples. Mais en fait, Vytautas, fort de ses brillantes victoires sur les Allemands, sut conduire dignement les destinées d'un peuple dont il connaissait les aspirations profondes. Ce prince intègre resta à l'abri de toute compromission. Il ne perdit ja-

mais de vue le but de la mission qu'il s'était assignée et il eut la grande habileté de toujours donner un caractère de précarité aux accords qu'il était amené à conclure avec la Pologne.

Vytautas crut enfin arrivée l'heure de son couronnement. Le 6 janvier 1429, des souverains accourus de toute l'Europe se réunissaient à Lusk, en vue de cette consécration. L'Empereur Sigismond promit ainsi solennellement au Grand-Duc d'accéder à son désir en lui conférant la dignité suprême. La crainte d'une scission fut alors si intense dans les milieux polonais que l'on vit Jogaila offrir à Vytautas les deux couronnes. Celui-ci eut la sagesse de décliner cette proposition flatteuse qui aurait été de nature à fléchir un prince ambitieux, mais qui eut anéanti les espérances que son peuple plaçait en lui. Ayant repoussé cette offre, il attendit donc les messagers de la couronne. Mais les Polonais barrèrent la route aux envoyés de Sigismond. Un pareil geste ne réussit qu'à fortifier le sentiment lithuanien et à accroître la tension entre les deux peuples. Vytautas ne se découragea cependant pas à la suite d'une telle perfidie. Il puisa au contraire de nouvelles forces dans cette défaite et il se crut de nouveau sur le point de triompher. Mais il devait mourir avant l'arrivée d'une seconde ambassade porteuse des précieux insignes.

Après Vytautas le Grand qui avait donné tant d'éclat à sa patrie, l'histoire des rapports entre la Pologne et la Lithuanie est caractérisée par une longue suite d'événements où l'on voit alterner des unions précaires et des conflits sanglants. La Lithuanie ne devait certes pas retrouver de défenseurs de la taille de l'illustre Vytautas ; mais elle n'en continua pas

moins à proclamer en toutes circonstances ses tendances séparatistes. Plus d'une fois elle signifia son autonomie en désignant son souverain. La Pologne répondait à cette manifestation par un geste fort habile en offrant la couronne de l'Union au Grand-Duc lithuanien. Ainsi, pendant près de deux siècles (1386-1572), c'est un prince lithuanien qui régna sur les deux pays. On voit que la Pologne ne resta pas indifférente aux menaces de la Lithuanie qui constituaient pour elle un perpétuel souci ; mais c'est vainement qu'elle essaya d'étouffer la volonté d'indépendance du peuple lithuanien.

Pendant cette longue période, la Pologne et la Lithuanie, dans leur commune allégeance envers un même souverain, ont vécu sous le régime de l'Union personnelle. C'est là, parmi la forme d'Etat composé, un type d'union très connu en droit international qui reçut quelques rares applications au cours de l'histoire, mais dont à l'heure actuelle il ne reste plus de vestige. Cette combinaison politique, d'essence monarchique, est basée sur le principe un peu désuet de la patrimonialité du pouvoir et, par le jeu de la dévolution successorale, elle a pour effet de réunir sous une même dynastie deux Etats proprement dits, c'est-à-dire deux groupements qui restent malgré tout dans un rapport direct avec le droit international et conservent une large autonomie intérieure. L'union personnelle ne présente donc plus un grand attrait juridique. Elle n'a désormais qu'un intérêt historique et, à ce point de vue, à côté des rares exemples que l'on cite généralement pour illustrer cette forme politique (Angleterre et Hanovre, Hollande et Luxembourg, Belgique et Congo), on peut signaler le cas particulièrement typique de l'union lithuano-polonaise.

Il serait donc inexact de prétendre que la Lithuanie fut alors une partie intégrante de la Pologne tout en conservant une certaine autonomie qui lui aurait été octroyée. Les deux peuples étaient au contraire parfaitement distincts. Il n'y avait entre eux, outre une même dynastie, que deux Chambres législatives communes. La Lithuanie conserva ainsi ses institutions propres. Celles-ci, longtemps imprécises, furent codifiées dans le statut de 1529 qui reconnaissait à la Lithuanie une administration, une justice, des finances distinctes, une monnaie personnelle et une armée propre. Les dispositions de ce statut, qui furent modifiées en 1566 et en 1588, ne sont d'ailleurs qu'une adaptation des anciennes ordonnances des Grands-Ducs et d'anciennes coutumes lithuaniennes recueillies par le chancelier Gostautas. Cette législation purement lithuanienne devait rester en vigueur jusqu'en 1848, époque à laquelle, du moins officiellement, elle fut remplacée par le code russe. Le second statut législatif, celui de 1566, renferme un ensemble de règles destinées à mettre la Lithuanie à l'abri de l'influence des étrangers auxquels l'accès du territoire fut interdit, afin que ne s'altérât pas l'unité ethnique de la nation. Cette mesure pourtant d'apparence générale et impersonnelle vise, à n'en pas douter, le peuple voisin dont les Lithuaniens redoutaient toujours l'ingérence. De plus, les emplois publics sont réservés aux nationaux. L'indépendance de la Lithuanie à l'égard de la Pologne se manifeste encore clairement par le fait que les territoires des deux peuples étaient parfaitement définis et leurs frontières soigneusement surveillées.

En 1563, une nouvelle tentative d'union entre la Lithuanie et la Pologne fut faite sous l'impulsion du

roi Sigismond Auguste qui, à cet effet, réunit à Varsovie les diètes des deux nations. Mais ce fut en vain et Sigismond dut ajourner son projet en attendant des circonstances plus favorables. Plus tard, la Pologne crut le moment opportun pour renouveler ses propositions en vue d'une alliance étroite avec la Lithuanie. Celle-ci menait en effet alors contre l'Etat moscovite une guerre dont l'issue paraissait incertaine. La Pologne avait donc bien choisi son heure. Mais malgré sa situation critique, la Lithuanie eut le courage de résister aux offres polonaises et les négociations entreprises dans ce but à Lublin échouèrent (10 janvier 1569).

Sigismond se décida alors à user d'un procédé plus perfide pour obtenir par la violence ce qu'il n'avait pu avoir par un accord. C'est ainsi qu'il annexa purement et simplement les territoires de la Podlachie, la Volkynie et la Podolie ; après quoi il arracha à la Lithuanie son consentement à l'acte de Lublin signé le 1^{er} juillet 1569. Aux termes de l'Union de Lublin, la Lithuanie conservait son propre gouvernement, son administration et ses tribunaux. Elle jouissait donc encore d'une autonomie importante. Les deux peuples étaient toujours unis dans une allégeance commune envers le roi. Mais l'union se trouvait renforcée en ce sens que l'action législative était confiée aux mêmes organes et que, d'autre part, les deux nations voyaient leur autonomie limitée dans leurs rapports avec l'étranger.

Les Lithuaniens, qui avaient lutté avec tant d'âpreté pour la sauvegarde de leurs libertés, durent se résigner, car ils n'étaient plus en mesure de résister à l'oppresser. Cependant, malgré l'affaiblissement de leurs forces, ils n'étaient pas encore terrassés et leur volonté

d'émancipation n'était toujours pas éteinte. On vit même des magnats lithuaniens conclure avec la Suède un traité en vue de se libérer du joug polonais (traité de Kedaïniai, 1655). Cinquante ans plus tard, lors du meurtre du prince Sapieha par les Polonais, les chefs lithuaniens tentèrent encore de délivrer leur patrie en renonçant à leurs privilèges. Le plan des Lithuaniens était alors de faire monter un des leurs sur le trône en sollicitant l'intervention de l'Autriche.

En vue de desserrer les liens qui les unissaient à la Pologne, les Lithuaniens usèrent de tous les moyens à leur portée. Certains d'entre eux, considérant la pratique de la religion catholique comme un danger pour l'unité nationale, n'hésitèrent pas à adhérer au protestantisme. En outre, la représentation lithuanienne à la diète ne disposant pas dans les débats d'une majorité suffisante pour exercer une action efficace et faire triompher ses initiatives, les députés lithuaniens réussirent à faire adopter le principe du « *liberum veto* ». C'est là une institution qui est en soi d'une valeur très contestable, puisqu'elle ne peut qu'engendrer l'anarchie en paralysant l'action législative. Mais au point de vue purement lithuanien la manœuvre avait été heureuse et la tactique fort habile. Grâce à ce procédé, la Lithuanie pouvait désormais arrêter l'influence polonaise à la source en s'opposant au vote des lois qui auraient pu compromettre son indépendance.

Par suite de cette résistance savamment organisée, la fusion des deux peuples ne fut jamais complète. Cette union groupait des éléments d'origine et de caractère trop différents pour que ceux-ci pussent un jour se compénétrer afin de forger un Etat vraiment unitaire. De cette tension perpétuelle devait inévitablement sur-

gir d'incessantes discordes dont la répercussion allait se faire sentir jusque sur la politique générale de l'Union. On dut alors constater l'état d'impuissance résultant de la juxtaposition de deux nations unies contre nature et on assista bientôt à l'apparition d'une anarchie dont le spectacle n'échappait certes pas aux puissances européennes. Cette situation, qui ne faisait qu'empirer, ne tarda pas à devenir inquiétante au point de légitimer en partie l'intervention étrangère. Et ce fut l'origine du démembrement dont la Pologne et la Lithuanie devaient ensemble être les victimes.

CHAPITRE III

LA LITHUANIE SOUS LA DOMINATION RUSSE

Ainsi liée au sort de la Pologne, la Lithuanie fut entraînée dans son sillage lors du morcellement causé par les trois partages. A ce moment, l'Etat Pologne-Lithuanie disparut de la vie internationale et fut arbitrairement réparti entre les puissances de la façon qui leur semblait le plus conforme à l'équilibre européen.

On va voir quelles furent la cause et l'évolution de cette nouvelle crise dans laquelle les deux peuples autrefois rivaux, unis désormais dans la mauvaise fortune, connurent ensemble les heures cruelles de la servitude.

La situation engendrée par l'anarchie dont on connaît les raisons, devint telle que les dirigeants de l'Etat polono-lithuanien eurent la fâcheuse idée de se tourner vers l'étranger pour implorer son aide. Ils sollicitèrent Catherine de Russie et Marie-Thérèse d'Autriche en leur demandant d'intervenir afin de rétablir l'ordre. L'Autriche et la Russie acceptèrent d'enthousiasme. A elles se joignit bientôt la Prusse. Les souverains de ces trois puissances se constituaient ainsi gérants d'affaires du territoire Pologne-Lithuanie. Ils décidèrent en 1772

d'en effectuer le démembrement. C'est le premier partage de la Pologne dont le sol fut réparti entre les trois Etats de la façon la plus propre à leurs intérêts. A la suite de cette première répartition, une partie de la Lithuanie fut attribuée à la Russie qui annexa les provinces russiennes les plus orientales.

Bien entendu les puissances conquérantes devaient entourer leur geste des garanties les plus formelles en assurant aux nations ainsi absorbées qu'elles conserveraient leur pleine autonomie. Mais ce n'était là que des paroles destinées à éteindre les dernières résistances nationalistes. La Lithuanie et la Pologne ne tardèrent pas à mesurer l'étendue de leurs illusions premières et à déplorer leur funeste initiative ; ce qu'elles manifestèrent par des réactions extrêmement violentes. Ce sursaut naturel des deux nations avides d'indépendance ne fit qu'accroître la tension des rapports avec les puissances annexantes et entraîna le second partage de 1793. Mais celui-ci ne fut pas, comme le premier, librement consenti et c'est sous la contrainte que la diète lithuano-polonaise signa à Grodno l'acte consacrant le second morcellement. Cette nouvelle répartition fit assister à la spoliation de toute la portion de territoires connue sous le nom de Russie lithuanienne, qui devait échoir à l'Empire Russe.

Mais les deux nations ainsi mutilées commençaient à secouer la léthargie qui les avait perdues. La Lithuanie et la Pologne maintenant unies dans le malheur joignirent leurs efforts. Groupés autour de Kosciusko, les deux peuples s'insurgèrent pour libérer leur patrie. De son côté, tout en continuant à faire cause commune avec la Pologne, la Lithuanie mena une action personnelle sous la direction du colonel Jasinski, qui se mit

en effet à la tête d'un Conseil suprême lithuanien. Ce mouvement s'amplifia rapidement et il finit par prendre de telles proportions que la Pologne en éprouva une certaine jalousie. Ce fait devait désolidariser les deux peuples dans leur lutte commune et marquer ainsi le déclin de la résistance. Les puissances copartageantes mirent à profit cette dissension pour inscrire le troisième acte de leur conquête en décembre 1795. Cette fois la Lithuanie disparut complètement. Ses derniers fragments furent également absorbés par la Russie. De même que lors du premier partage, en 1795, les puissances essayèrent d'atténuer la violence de leur acte en octroyant aux pays annexés certains privilèges séduisants au premier abord et de nature à calmer les craintes de leurs nationaux. Mais toutes ces garanties devaient être bientôt méconnues par la Russie. Celle-ci mit en effet tout en œuvre pour réaliser l'unité sur toute l'étendue de son territoire en cherchant à faire disparaître les particularités ethniques des provinces nouvellement conquises. La Lithuanie assista alors impuissante à de perpétuelles tentatives d'assimilation non moins brutales et humiliantes que celles qu'elle avait endurées sous la domination polonaise. A vrai dire, les souverains qui se succédèrent sur le trône de Russie ne pratiquèrent pas tous une politique aussi aveugle à l'égard des provinces lithuaniennes. Certains même, plus clairvoyants et plus conciliants, tentèrent d'aller assez loin dans la voie du libéralisme.

A un moment, le Tsar Alexandre I^{er} envisagea un statut intéressant qui aurait conféré une appréciable autonomie aux contrées annexées. Mais les invasions napoléoniennes devaient arrêter la réalisation de ce projet,

Cependant l'apparition de Napoléon sur le sol russe avait fait naître de grandes espérances parmi les Lithuaniens qui un instant virent en lui le libérateur de leur patrie. Les guerres de l'Empire ne devaient pourtant pas modifier la condition de la Lithuanie. Le Grand-Duché de Varsovie créé par Napoléon ne comprenait pas de territoire lithuanien, à l'exception du département de Survalki. En 1815, le Congrès allait d'ailleurs restituer cette circonscription à la Russie.

De même que la Pologne, la Lithuanie ne reconnut jamais cet état de choses injuste qu'on lui avait si arbitrairement imposé. C'est ce qui explique les multiples insurrections qui vinrent troubler toute cette période, et dont les plus graves éclatèrent en 1831, en 1862 et en 1905.

Vers 1830, Lithuaniens et Polonais se rapprochèrent de nouveau pour tenter ensemble de se dégager des chaînes de l'oppression et reconquérir leur liberté. L'union d'autrefois, reconstituée un instant sur l'initiative de la noblesse, allait permettre un nouveau sursaut en vue de l'émancipation. Mais le soulèvement ainsi fomenté échoua et les rigueurs de la Russie ne firent que redoubler. Le gouvernement russe châtia les insurgés et renforça ses mesures de répression en se livrant à de véritables persécutions religieuses et en exerçant une étroite surveillance sur l'enseignement.

Lors de ce premier soulèvement, la Lithuanie se constitua un gouvernement distinct sous la présidence du Comte Tadas Tiskevicius. Celui-ci, dans un appel au peuple, rappela fort opportunément les paroles prononcées en 1815 par le Tsar : « La Lithuanie obtiendra beaucoup plus qu'elle ne peut espérer elle-même ».

A la suite de ces événements, la politique de russification s'accrut et elle fut pratiquée avec une rigueur

que la Lithuanie supporta péniblement. Par un manifeste de Nicolas I^{er} le code russe fut introduit en 1848 sur le territoire lithuanien. Ce geste brutal, accompli sans discernement, prouvait chez les Russes une profonde méconnaissance des mœurs lithuaniennes. Une véritable incapacité vint frapper les ressortissants de cette province auxquels fut prohibé l'accès des fonctions publiques. Le nom même de Lithuanie disparut de la carte pour faire place à celui de « territoire du Nord-Ouest ».

De telles méthodes n'étaient certes pas de nature à consolider la paix sociale car de légitimes réactions étaient inévitables. En 1863, une nouvelle tentative d'insurrection dressa encore le groupe Pologne-Lithuanie contre l'oppresseur. Malgré leur union, les deux peuples ne parvinrent pas à inquiéter le gouvernement russe. Le mouvement, rapidement étouffé, fut réprimé avec une dureté inimaginable.

Dans les années qui suivirent, la Russie ne cessa d'accentuer son effort en vue de réaliser l'unification qu'elle chercha à obtenir par tous les moyens dont elle pouvait disposer. La nation lithuanienne vécut alors les heures les plus tragiques de son existence. Afin d'imposer par la force son influence aux provinces annexées, la Russie se livra à une intense politique de russification en faisant appel à des chefs d'une autorité exceptionnelle tels que Mouravieff, surnommé « le pendeur de Lithuanie » et son successeur Kaufmann. Ceux-ci s'acquittèrent de leur mission en recourant à des procédés incroyables. L'usage de la langue lithuanienne fut interdit et son enseignement supprimé. L'alphabet latin fut banni et remplacé par les caractères russes. Défense fut faite d'imprimer quoi que ce

fut en lithuanien. Toute infraction à ces prescriptions était punie de la déportation.

Les Russes se livraient à ces rigueurs en vue de paralyser le mouvement intellectuel en Lithuanie, dans le seul dessein de maintenir le peuple à l'abri de l'influence étrangère. On voulait effacer chez la nation le souvenir du passé et endormir ainsi en elle tout sentiment séparatiste. Tous les moyens dont le peuple aurait pu disposer pour propager son idéal lui furent impitoyablement arrachés. Les mesures les plus humiliantes et les plus inquisitoriales furent mises en œuvre pour détruire tout ce qui, dans la littérature ou l'enseignement, aurait pu réveiller le nationalisme lithuanien. Sous le gouverneur Kaufmann toute liberté disparut et la surveillance exercée par les autorités devint alors particulièrement odieuse. Le résultat de cette politique fut un arrêt dans le développement intellectuel en Lithuanie, ce qui devait entraîner l'isolement du peuple et accroître son impuissance. C'est donc d'une façon toute clandestine que les Lithuaniens purent conserver l'usage de leur langue. Les enfants se réunissaient en secret à la campagne sous la direction de maîtres qui les initiaient à leur langue maternelle. Mais au delà des frontières, on assista à l'éclosion d'une littérature et d'un journalisme lithuaniens. Les intellectuels, jugulés dans leur propre patrie, durent s'enfuir pour chercher un refuge en Prusse Orientale. Ils parvinrent de cette façon à organiser une presse nationaliste qu'ils introduisaient en fraude dans leur pays, traqués par la police russe.

D'autres châtiments non moins terribles vinrent réprimer le soulèvement de 1863. Toute association et toute réunion furent interdites. Les Lithuaniens se

virent exclus des fonctions publiques, exclusivement réservées aux Russes. Le gouverneur Mouravieff tenta même d'abolir par voie réglementaire tout ce qui pouvait subsister des usages locaux.

Le mouvement d'émancipation en faveur de la classe ouvrière entrepris par le gouvernement russe vers 1860 fut très limité dans son application à la Lithuanie. Bien au contraire, des décisions restrictives intervinrent qui frappèrent les Lithuaniens en leur enlevant la faculté d'acquérir librement des terres. Il fut de plus décrété que la pratique de la religion catholique rendait inapte à l'accomplissement de la plupart des actes de la vie civile. Toutes ces incapacités si blessantes pour le peuple lithuanien achevèrent de creuser le fossé qui le séparait de la Russie. La tension de leurs rapports atteignit alors à son paroxysme et la fusion parut plus que jamais irréalisable car, malgré l'étroite surveillance dont ils étaient l'objet, les Lithuaniens continuaient dans l'ombre à entretenir leur idéal. Malgré la perspective de la torture, les nationalistes se resserraient, complotaient, formaient des sociétés.

Cependant, au début du vingtième siècle, les choses changèrent un peu. Une campagne savamment organisée par les patriotes déclencha une effervescence dont s'émut bientôt le gouvernement russe. Celui-ci crut alors habile d'adopter une attitude plus conciliante. En 1904, on déclara licite l'emploi des caractères lithuaniens. L'ouverture d'écoles primaires enseignant dans la langue lithuanienne fut autorisée en 1905. Cette nouvelle politique, plus empreinte de bienveillance, fut accueillie avec enthousiasme. Les Lithuaniens usèrent aussitôt de leurs libertés pour intensifier leur propagande, au grand jour cette fois. Les journaux se multi-

plèrent ; la littérature à caractère social connut un véritable essor et grâce à ces modes de diffusion l'idée nationaliste se répandit rapidement sur tout le territoire.

Le peuple lithuanien, mettant à profit l'affaiblissement de la monarchie russe, crut le moment opportun pour renouveler ses tentatives de libération. C'est d'abord sous forme de pétitions adressées à Saint-Petersbourg qu'il manifesta sa volonté d'indépendance. La Lithuanie réclamait de cette façon la jouissance de tous les droits et l'autonomie la plus complète. Cette démarche collective inquiéta le gouvernement qui crut prudent de renouveler ses mesures de surveillance et recourut de nouveau à des manœuvres répressives. Mais pendant ce temps la Lithuanie s'organisait. Des comités et des associations se constituèrent en vue de préparer l'avènement de la liberté. Tout cela fut accompagné d'une effervescence qui fut durement maîtrisée.

Après les pétitions, c'est un mémorandum que les Lithuaniens décidèrent de présenter au Président du Conseil. Ils y exprimaient clairement leurs doléances et exposaient leur plan de la façon la plus formelle. Ce mémorandum était accompagné d'un appel au peuple dans lequel le docteur Basanavicius demandait la réunion d'une Assemblée en vue de discuter le statut de la Lithuanie et à laquelle participeraient les représentants de la nation.

Le 4 décembre 1905, un Congrès national « La Grande Diète » se réunissait à Vilnius, groupant les représentants de tous les ordres, de toutes les corporations dont les représentants étaient venus de la Lithuanie entière. Le docteur Basanavicius assumait la présidence de cette Assemblée qui, sous sa haute autorité, allait faire

entendre les revendications du peuple lithuanien. Les députés, à l'unanimité, réclamèrent alors l'autonomie politique pour leur patrie avec Vilna comme capitale. Le Congrès précisait en outre le caractère juridique des rapports futurs entre les deux pays. De plus il définissait les limites territoriales de la Lithuanie en spécifiant que le département de Suwalki devrait lui être réannexé. On décida également qu'une diète élue au suffrage universel réunirait à Vilna les représentants du peuple lithuanien. Afin de s'acheminer vers la réalisation de ce vaste plan de réorganisation sociale le Congrès préconisait une politique de résistance passive à l'égard des autorités russes.

Les résolutions de l'Assemblée reçurent bien un commencement d'exécution sans qu'intervint le gouvernement russe, alors impuissant. Mais dès que la Russie, dégagée de ses soucis extérieurs se fut raffermie, elle se rendit compte de toute l'ampleur du mouvement. Le gouvernement, inquiet de la gravité de la situation, mit alors tout en œuvre pour anéantir l'effort des Lithuaniens. Dans ce but, il confia le poste de gouverneur à un général polonais, Krzywicki, en le chargeant de réprimer les désordres. Le peuple lithuanien qui, un instant, avait entrevu la liberté, allait de nouveau vivre des heures d'angoisse. Terrorisée par les forces russes, la Lithuanie se vit dépouillée de ses récentes conquêtes. Les institutions qu'elle avait si laborieusement édifiées furent impitoyablement supprimées, tandis que les députés de la diète étaient arrêtés. Les Lithuaniens assistèrent même au retrait des rares concessions dont ils avaient été l'objet au début du siècle.

Malgré leurs soucis personnels, les Polonais ne perdaient cependant pas de vue la Lithuanie. S'ils avaient

jadis, dans leur propre intérêt, conclu un instant une alliance avec leur voisine, ils n'en continuaient pas moins à convoiter son territoire qu'ils considéraient toujours comme une dépendance de leur patrie. Durant les années qui précédèrent la guerre, la Pologne reprit son action dominatrice à l'égard de la Lithuanie. En vue de réaliser la polonisation de celle-ci, elle se livra sur le sol lithuanien à une ingérence constante. Mais c'est surtout sur le terrain religieux que les Polonais allaient intensifier leurs efforts. C'est ainsi qu'ils cherchèrent à imposer leurs prêtres, leur langue et leurs rites. Vainement les Lithuaniens adressèrent d'ardentes suppliques au pape ; l'immixtion de la Pologne ne fit que s'accroître dans ce domaine.

CHAPITRE IV

LA LITHUANIE PENDANT LA GUERRE

En 1914, au début des hostilités, la Lithuanie, unie au sort de la Russie, connut la guerre dans toute son atrocité. La situation géographique allait transformer tout son sol en un champ de bataille où les deux armées se livrèrent les plus terribles combats. Après une résistance héroïque, la Lithuanie assistait à la destruction d'un grand nombre de ses villes et subissait l'invasion et ses servitudes. Le 7 août 1915, Kaunas tombait aux mains des ennemis. Le 19 septembre, l'armée allemande entrait dans Vilna. L'Allemagne s'empara alors de l'administration dont le siège fut fixé à Kaunas. Les Prussiens devaient par la suite se montrer particulièrement rigoureux à l'égard de la population et, paraissant dès lors considérer la Lithuanie comme leur propre colonie, ils entreprirent aussitôt une vaste campagne de germanisation. Toute liberté de s'exprimer fut retirée à la population. Les plus dures privations et les pires contraintes furent imposées au malheureux peuple qui fut ainsi exploité dans l'intérêt de l'Allemagne et se vit même, malgré lui, dans l'obligation de coopérer activement au ravitaillement de l'armée ennemie.

Le rôle de la Lithuanie au début de la guerre est trop ignoré ou fut trop vite oublié. On méconnaît trop sou-

vent la part qui lui revenait dans les premiers succès des alliés. Tandis que les Allemands menaçaient Paris, les Lithuaniens opposaient une vaillante et effective résistance à l'armée ennemie sur le front oriental et parvenaient même les premiers à envahir le sol prussien. Il n'est donc pas exagéré de dire que la Lithuanie ne fut pas absolument étrangère à la victoire de la Marne.

La Lithuanie participa également à la guerre au côté de la France sur le front de l'Ouest ; car il ne faut pas oublier que parmi les volontaires venus d'Amérique plus de vingt mille Lithuaniens étaient présents. Il ne faut pas non plus négliger de mentionner le geste des Lithuaniens réfugiés sur le sol américain qui apportèrent leur contribution dans la poursuite de la guerre en souscrivant des sommes importantes à l'emprunt de la liberté malgré la condition modeste de la plupart d'entre eux.

Mais les Lithuaniens, plus que jamais jaloux de leur indépendance, ne restaient pas inactifs. Ils déjouèrent habilement toutes les tentatives allemandes et repoussèrent toute intervention de ceux-ci dans leur gestion politique. Sous l'impulsion du docteur Basanavicius et de M. Smetona un comité allait se constituer à Vilna. On y revendiqua le droit pour la Lithuanie d'élaborer seule son futur statut. Dans ce but un nouveau comité d'organisation se forma à Vilna, groupant vingt délégués de toutes les nuances politiques parmi lesquels figuraient en particulier M. Stakėvicius, M. P. Klimas, M. J. Saulys et M. Kairys. Les Allemands ne reconnurent pas à ce comité un pouvoir constitutionnel quelconque. Les propositions faites à ce sujet à la suite de ses réunions du 1^{er} au 4 août 1917 furent repoussées par

les autorités, Le comité se contenta alors de désigner une Assemblée de notables composée de 269 représentants. Celle-ci se réunit à Vilnius, du 1^{er} au 23 septembre 1917. Les décisions qui allaient y être prises sont assez caractéristiques ; car elles tendent toutes à la reconstitution d'un Etat lithuanien indépendant. Un Conseil permanent de 20 membres, ou Taryba, fut désigné par l'Assemblée pour continuer son action et préparer l'avènement du nouvel Etat. Devant ce résultat, qui avait d'ailleurs l'approbation du peuple, les Allemands multiplièrent les entraves pour paralyser le nouvel organisme en lui interdisant tout contact avec le pays. La Taryba, ainsi réduite à l'impuissance, attendit des circonstances plus favorables. Mais ce n'est que le 16 février 1918 que le Conseil put proclamer l'indépendance de la Lithuanie et la suppression de tous liens avec d'autres peuples. Pour les modalités du régime politique que devrait adopter le nouvel Etat, la Taryba s'en remettait à une Assemblée constituante qui allait être convoquée et dont la composition serait inspirée des principes démocratiques.

Cette proclamation du 16 février 1918 venait donc annuler une décision antérieure du Conseil (11 décembre 1917) que celui-ci s'était vu arracher sous la contrainte de l'envahisseur et aux termes de laquelle la Lithuanie donnait son consentement à une alliance perpétuelle avec l'Allemagne. Les Allemands avaient ainsi envisagé la création d'une union personnelle des deux peuples à la tête de laquelle serait placé un monarque allemand. Cela eut été, de toute évidence, une première étape vers l'annexion. Mais en 1918, la Lithuanie devait apercevoir le danger et c'est pourquoi les dirigeants de cette nation, reprenant conscience de leur mission,

refusèrent par l'acte du 16 février de lier leur patrie à une puissance étrangère quelle qu'elle soit.

Il y eut d'ailleurs d'autres artisans de l'indépendance lithuanienne. Ceux-ci travaillaient hors de la frontière et ils firent œuvre utile en organisant des conférences internationales, cherchant ainsi à propager leur idéal et à intéresser l'opinion publique mondiale au sort de la Lithuanie. Une conférence se réunissait à Lausanne en 1916 à laquelle participaient des délégués d'Europe et d'Amérique. On y adopta le principe de la création d'un « Conseil national suprême de Lithuanie » dont la mission serait de « préparer un Etat lithuanien complètement indépendant ». Pour assurer la continuité de cette œuvre un Comité permanent se constituait à Lausanne. Notons encore la déclaration d'indépendance faite la même année à Lausanne, lors de la conférence des nationalités en juin 1916 : « La nation lithuanienne. « y lit-on, ayant de grandes traditions historiques, une « culture distincte, un idéal national, croit pouvoir sau- « vegarder son individualité, uniquement dans de telles « conditions, en acquérant le droit légitime de décider « de son sort dans tous les domaines de sa vie. Se basant « sur le fait qu'elle fut autrefois un Etat indépendant, « la Lithuanie, tout en revendiquant ses droits, n'a « cependant pas la moindre intention d'empiéter sur le « droit qu'ont aussi de décider de leur sort les peuples « qui habitent le territoire de l'ancien Grand-Duché de « Lithuanie... La Lithuanie ne voit son avenir assuré « et sa liberté suffisamment garantie que dans sa pleine « et entière indépendance ».

Les résolutions prises à la conférence de Berne (1^{er} au 15 mars 1916) sont aussi catégoriques. On y

découvre le même désir de ne pas voir renaître l'union avec la Pologne : « L'union des Etats polonais étant dis-
« soute par le partage de ces Etats entre les puissances
« voisines à la fin du XVIII^e siècle, cette union, ipso
« facto, a cessé d'exister réellement et juridique-
« ment ».

La Lithuanie ne désirait pas davantage pactiser avec la Russie. C'est le sens de la déclaration faite à la conférence de La Haye (25-30 avril 1916) : « Le joug russe est devenu insupportable au peuple lithuanien ». Le Congrès lithuanien de Pétrograd tenu en juin 1917 devait donner lieu à une manifestation identique. La Lithuanie affirmait là de nouveau son détachement de la Russie.

Cette campagne fut menée avec une telle ardeur qu'elle devait contribuer à l'échec d'un plan allemand consistant dans le partage du territoire lithuanien entre l'Allemagne et la Pologne. Celle-ci avait en effet été reconnue indépendante le 5 novembre 1916 par les empereurs d'Allemagne et d'Autriche. C'est à la suite de cela que la Pologne, par l'intermédiaire de son Conseil national d'Etat entama une politique annexioniste à l'égard de la Lithuanie. Mais cette tentative ne devait pas avoir de suite.

On a laissé la Lithuanie dans son développement, au moment où après avoir proclamé son indépendance elle était à la recherche d'une organisation politique. On dut alors se rendre compte qu'elle n'était pas encore absolument à l'abri de l'influence germanique. La Taryba lithuanienne offrit en effet la couronne de Lithuanie à Guillaume, duc d'Urach, comte de Wurtemberg qui devait régner sous le nom de Mindaugas II. Une constitution élaborée le 4 juin 1918 avait posé les règles d'un

statut monarchique à base démocratique. Bien qu'on ait fait appel à un prince allemand, le geste de la Taryba n'en compromettait pas moins la réalisation du projet germanique d'une union personnelle avec la nation lithuanienne. On comprend donc que cette constitution fut accueillie sans enthousiasme dans les milieux allemands. La création d'une monarchie lithuanienne déplut également aux éléments de gauche de la Taryba, ainsi qu'aux comités établis à l'étranger. Les uns et les autres protestèrent, car ils n'avaient pas envisagé une semblable éventualité et pensaient à juste titre qu'un régime républicain aurait mieux répondu aux aspirations de la nation. Même les rares partisans de la monarchie n'approuvaient pas le choix du monarque, certains considérant comme inopportune cette désignation d'un souverain d'origine allemande. Ce fut ainsi le sentiment du Conseil national suisse qui eut, de préférence, opté pour un des Bourbons d'Espagne ou un prince de la dynastie des Bourbons de Parme. Le désaccord allait à la suite de cela surgir puis s'aggraver entre le Conseil suprême de Suisse et la majorité de la Taryba.

Mais, d'autre part, les Polonais n'avaient pas abandonné leurs visées sur la Lithuanie. A plusieurs reprises ils firent même des déclarations aux termes desquelles ils préconisaient l'union des deux peuples. Ils adressèrent alors dans ce but maintes pétitions aux autorités allemandes. Cependant tous les vrais patriotes de Lithuanie restèrent sourds aux propositions polonaises, demeurant ainsi fermes dans leur volonté d'émanciper complètement leur patrie dont ils voulaient faire un Etat démocratique, indépendant et souverain.

Vers la fin de la guerre, la Pologne et la Lithuanie redoutant un instant l'une et l'autre la domination germanique, conclurent un accord secret destiné à prévenir une telle éventualité. Aux termes de cette entente les deux nations se faisaient de mutuelles concessions. La question de Vilna et celle des minorités y recevaient la solution la plus équitable. La Pologne qui avait été alors poussée par son propre intérêt, ne devait cependant pas rester fidèle à ses engagements puisque, au contraire, elle allait agir auprès du gouvernement allemand pour se faire attribuer la possession de Vilna.

C'est alors la fin des hostilités. L'armistice n'apportait malheureusement pas au peuple du Niémen une paix complète, car la débâcle soudaine de l'armée allemande devait laisser la Lithuanie impuissante, livrée au flot bolcheviste. Elle opposa cependant au nouvel envahisseur une résistance héroïque, parvenant en quelques mois à grouper douze mille volontaires et réussissant, malgré ses faibles moyens, à libérer son territoire. Plus tard la Lithuanie dut encore faire face au coup d'Etat germano-russe, mené par des bandes d'aventuriers, Avaloff-Bermont, Keller, Ourousoff-Vygotitch, soutenus par Von de Golz et des soldats allemands. Cette coalition entreprit la conquête de la Lithuanie et il fallut l'intervention de Niessel pour libérer son sol.

CHAPITRE V

LA LITHUANIE ET LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Maintenant qu'on connaît le passé du peuple lithuanien on sera sans doute étonné en constatant la tournure que devaient prendre les événements à l'heure de la paix. Le rappel de la vie de cette nation a permis de préciser le véritable rôle de la Lithuanie et sa place dans l'histoire européenne. On a ainsi pu établir qu'elle avait autrefois vécu une vie indépendante, et qu'elle avait été contrainte, plus tard, d'aliéner une partie de son autonomie, victime de la convoitise de voisins ambitieux. Mais, malgré cela, le peuple avait, de générations en générations, conservé le sentiment de son unité nationale et de son individualité en opposant les plus vives résistances aux multiples tentatives d'annexion.

Si la Lithuanie a ainsi échoué dans ses efforts pour reconquérir la liberté, c'est en grande partie parce qu'elle n'avait pas trouvé un appui dans le droit des gens dont les préceptes étaient alors trop imprécis. Le droit international n'avait longtemps apporté que des règles destinées à favoriser l'égoïsme des peuples en consacrant la domination des grandes puissances sur les nations plus faibles. Plus tard, en vue de maintenir entre eux l'équilibre indispensable à la stabilité de la

paix, on vit les puissances se partager les dépouilles des peuples auxquels elles avaient arbitrairement arraché l'indépendance. On assista ensuite à l'intervention des souverains dans la vie des nations qu'ils mettaient ainsi en tutelle sous de louables prétextes de civilisation. Mais, à la suite d'une lente évolution, le droit international devenait plus conscient de la justice et plus soucieux des réalités. Les Etats comprenaient enfin qu'il n'était pas légitime d'agir dans leur propre intérêt à l'encontre de la volonté des peuples en négligeant les aspirations nationales. Dans leurs rapports ils allaient abandonner une attitude aussi aveugle pour s'inspirer des principes d'équité ignorés pendant des siècles.

Après le grand effondrement provoqué par la guerre, au moment où le statut de l'Europe allait être remanié, il fallait songer à réparer bien des iniquités séculaires. Il allait enfin être permis de corriger les erreurs du passé en vérifiant la légitimité de certaines possessions territoriales et en libérant les nations opprimées. C'est dans cet esprit que la Conférence de la Paix se réunit pour poser les bases de la nouvelle Europe.

La Conférence, dans le travail si délicat et si complexe qu'elle allait entreprendre, devait chercher à s'éclairer en laissant parvenir jusqu'à elle les revendications des peuples intéressés et en accueillant sans exception les délégués venus de toute l'Europe pour offrir leur collaboration et apporter leurs suggestions. En fait, certaines nations furent bien admises à participer aux travaux. Cependant la Lithuanie ne fut pas invitée. La surprise des Lithuaniens fut grande en apprenant qu'ils n'étaient pas autorisés à siéger auprès des alliés ; d'autant plus que leur voisine, la Pologne, avait été spontanément conviée. Ils constatèrent avec

quelque dépit cette différence de traitement réservée à deux peuples qui avaient un égal droit à une existence libre. Le droit de sécession devait être reconnu à l'un et à l'autre ; c'est pourquoi il était indispensable qu'ils pussent tous deux se faire entendre. La Lithuanie insista donc ; mais on resta sourd à ses suppliques. Deux délégations lithuaniennes firent successivement des démarches auprès de la Conférence pour solliciter de prendre part aux débats. Ce fut peine perdue ; et la Conférence entreprit son œuvre gigantesque en l'absence de la Lithuanie. Celle-ci aurait pu cependant, par sa présence, guider utilement les délégués dans leur travail.

Quel sort la Conférence allait-elle, dans ces conditions, réserver au peuple lithuanien ? Les alliés créeraient-ils un vaste Etat unitaire polonais absorbant le territoire lithuanien, ou bien s'orienteraient-ils plutôt vers une combinaison fédéraliste comme l'avait suggéré le maréchal Pilsudski, au cours de sa déclaration du 10 avril 1919 et dans la note présentée le 3 avril par la délégation polonaise ? Les Polonais essayèrent alors de persuader les délégués à la Conférence que la Lithuanie était devenue un pays de civilisation occidentale polonaise. Mais reconnaissant cependant l'affaiblissement de l'influence polonaise et constatant malgré tout le mouvement nationaliste lithuanien, la Pologne considérait que « le pays de langue lithuanienne devait être organisé comme un pays distinct, dans les limites de l'Etat polonais et devait recevoir un régime spécial basé sur les droits de la nationalité lithuanienne ». On voit quel était le plan de la Pologne et la tactique habile qu'elle déployait en mettant à profit l'absence de la Lithuanie à la Conférence de la Paix.

Bien que maintenus à l'écart, les représentants de la Lithuanie venus à Paris défendirent de leur mieux les intérêts de leur pays en réfutant les arguments fallacieux qu'on objectait à leur indépendance. Le 24 mars 1920, ils adressaient un mémoire à la Conférence dans lequel ils précisaient clairement leurs revendications territoriales et montraient la légitimité de leur désir d'émancipation : « Chaque fois que le peuple lithuanien a pu librement exposer ses vœux, il a exigé à l'unanimité la restauration d'un Etat lithuanien libre et indépendant comprenant tous les pays habités par les Lithuaniens, savoir les gouvernements de Vilna, Kaunas, Grodno, Souwalki, ainsi que les parties lithuaniennes du gouvernement de Courlande, de l'ancien Empire russe et de la Prusse Orientale lithuanienne... Les revendications lithuaniennes s'appuient sur les données positives suivantes :

« 1° La race lithuanienne constituant au sein du groupe européen une unité nationale nettement définie par ses origines, sa langue et sa culture, a su durant des siècles défendre l'indépendance nationale et politique. Même après l'abolition des droits souverains de leur Etat, les Lithuaniens ne cessèrent jamais de revendiquer la reconstitution d'une Lithuanie indépendante.

« 2° Actuellement, ces revendications, qui sont l'expression fidèle des aspirations de tout un peuple, s'appuient en plus sur la reconnaissance du droit des nations à disposer d'elles-mêmes. La Lithuanie a d'ailleurs fait usage de ce droit en proclamant son indépendance le 16 février 1918.

« 3° La reconstitution d'un Etat lithuanien indépendant dans les frontières indiquées ci-dessus n'est nulle-

ment en opposition avec les intérêts vitaux de la Russie.... etc...

« Les revendications relatives à l'indépendance de l'Etat lithuanien s'appuient également sur des raisons négatives dont la principale est le refus du peuple lithuanien à retourner sous la domination russe ou à nouer un lien politique particulier avec la Pologne... ».

Puis suit l'exposé des raisons fort convaincantes pour lesquelles la Lithuanie adopte cette attitude qui n'a aucun caractère hostile à l'égard de ses voisins avec lesquels elle désire entretenir des relations amicales.

Déjà, le 6 février 1919, le Conseil national des Lithuaniens de Prusse orientale avait demandé au Président Clemenceau d'intervenir auprès de la Conférence pour que les territoires lithuaniens d'Allemagne fussent rattachés au futur Etat indépendant : « Frères du peuple lithuanien encore opprimé par le régime russe et proches parents du peuple letton de Courlande et de Livonie, nous fûmes arrachés il y a cinq siècles au Grand-Duché de Lithuanie par l'ordre des chevaliers teutoniques et nous vivons depuis lors courbés sous le joug allemand ».

Le chef du gouvernement français avait également reçu, le 16 février 1919, un message de M. le Professeur Voldemaras où celui-ci exposait avec netteté les aspirations et les plans du peuple lithuanien. On y lit : «... La Conférence du désarmement a commencé ses travaux sans que le délégué de la Lithuanie y prenne part, tandis que les représentants de la Pologne sont reconnus comme membres de ladite Conférence..... L'absence des délégués lithuaniens au Congrès produit une impression pénible dans toute la Lithuanie et

menace d'accentuer les divergences qui caractérisent les relations lithuano-polonaises... ».

Tandis que sur le terrain juridique la Pologne essayait ainsi, à la Conférence de la Paix, de spolier la Lithuanie, on allait assister là-bas, entre les deux peuples au début d'un grave conflit dont l'enjeu était la possession de Vilna, ancienne capitale du Grand-Duché. Cette question, cependant de premier plan, sort du cadre de ce sujet, car elle évolue sur le terrain d'une polémique trop âpre, pour être évoquée ici. Nous nous bornerons donc à exposer, en toute impartialité, la suite de ces pénibles événements qui devaient pendant des années dresser l'une contre l'autre ces deux nations.

Les Polonais, prétextant un recensement de 1916, d'ailleurs avéré inexact depuis, réclamèrent Vilna, d'abord par tous les arguments de droit. Puis, inaugurant une politique plus brutale, ils recoururent aux voies de fait en envahissant la capitale lithuanienne le 19 avril. La population de Vilna et surtout l'élément juif devaient alors endurer les pires traitements. Surprise par de tels procédés, la Lithuanie protesta auprès de la Conférence de la Paix, par l'intermédiaire de sa délégation à Paris. Celle-ci réclamait la réparation d'un tel acte de violence, spécifiant qu'elle considérait l'intervention de la Pologne comme une invasion et non comme une participation bénévole de celle-ci à l'expulsion des bolchevistes. C'est en effet de cette façon que les Polonais expliquaient leur geste.

Malgré les graves soucis causés à la Lithuanie par cette question qu'elle considérait comme vitale, elle n'en persévérait pas moins dans ses démarches pressantes auprès des alliés afin d'obtenir de la Conférence qu'un statut provisoire intervint en sa faveur de nature

à lui assurer les garanties indispensables et à rendre ainsi sa situation moins précaire. C'est dans cet esprit que le Président de la délégation écrivit à Foch pour lui demander l'appui immédiat des puissances influentes. Les délégués lithuaniens devaient, plus tard, donner plus de précisions encore à leurs revendications, en rédigeant pour la Conférence un mémoire où ils formulaient encore leurs desiderata et spécifiaient quelles devaient être les limites territoriales du nouvel Etat (15 avril).

Sur la proposition des Etats-Unis fut enfin créée au sein de la Conférence une sous-commission chargée de statuer sur le cas des nations détachées de l'ancienne Russie. Il advint donc que les délégués lithuaniens furent convoqués le 23 avril, afin d'y être entendus. Au cours des pourparlers qui s'engagèrent à la suite, la Lithuanie présenta un plan précis et émit des propositions où se manifestait un large esprit de conciliation. Après l'invasion polonaise, elle sollicita du Conseil des Alliés la formation d'une commission chargée d'enquêter sur les agissements de la Pologne en territoire lithuanien. D'autre part la Lithuanie déclara consentir à joindre ses efforts à ceux de la Pologne dans la lutte contre le bolchevisme, à la condition que cette action concertée s'accomplisse loyalement et sans arrière-pensée d'annexion de la part de sa voisine.

Quelle que fut la persévérance de la Lithuanie, animée par une volonté inlassable pour le triomphe de son droit, elle ne parvint cependant pas à fléchir l'indifférence des grandes puissances. Lorsque les préliminaires de la paix furent publiés, on s'aperçut qu'ils n'apportaient pas de solution positive au problème lithuanien, ce qui était d'ailleurs la conséquence inévi-

table de l'éloignement de la Lithuanie lors de la Conférence de la Paix. Aucune mention directe n'est consacrée à l'indépendance de la Lithuanie. Il y est seulement spécifié que le territoire de Memel est mis à la disposition des alliés, sans que rien ne permette de prévoir quel sort sera réservé à cette province. On serait donc porté à considérer cet oubli comme bien singulier, puisqu'on se trouvait en présence d'une nation organisée dont l'indépendance avait déjà été proclamée depuis plus d'un an. Or il est bien probable que si celle-ci avait été admise à se faire entendre pour dissiper tout malentendu et déjouer toute interprétation tendancieuse, les alliés auraient adopté une attitude différente. Le travail de ceux-ci restait donc inachevé par suite d'une procédure défectueuse. La question lithuanienne qui aurait dû trouver sa solution logique dans le traité de paix, demeura ainsi ajournée malgré l'urgence qu'elle réclamait.

Les Polonais mettaient à profit cette indécision pour envahir de nouveau le territoire lithuanien sous de faux prétextes et malgré les protestations maintes fois répétées de la Lithuanie auprès des alliés. Il ne s'agissait certes pourtant pas, dans cette intervention, d'un concours désintéressé de la Pologne en vue d'écarter le péril bolcheviste, mais bien d'une tentative d'annexion.

On restait toujours inflexible devant les prières de la Lithuanie. Ce peuple ne réussissait toujours pas à intéresser les anciens alliés à sa destinée qui paraissait ainsi négligeable. On ne se rendait pas compte de l'impérieuse nécessité qui commandait une intervention rapide et énergique, car il convenait de conjurer au plus tôt un malaise qui ne cessait de croître. Les Polonais allaient en effet profiter de leur présence sur le terri-

toire lithuanien pour essayer d'arracher à la population un plébiscite en faveur de l'annexion, usant dans ce but des moyens les plus détournés.

Il arriva cependant que la Lithuanie fut autorisée à venir exposer ses revendications le 7 juillet, devant la commission baltique. La délégation lithuanienne produisit alors des arguments fort convaincants et réussit bientôt, par son désir de conciliation, à s'attirer la sympathie des alliés. Elle trouva auprès de M. Green, chargé de mission en Lithuanie, un précieux appui. Les représentants de la Lithuanie n'eurent d'ailleurs pas de peine à démontrer que leur pays était parvenu à un degré de maturité lui permettant de prétendre à une vie indépendante sans qu'il soit besoin de le mettre en tutelle sous la domination de ses puissants voisins.

Une ligne de frontière avait été provisoirement tracée entre la Pologne et la Lithuanie afin que les deux Etats pussent exercer leur souveraineté sur un territoire précis. Mais devant les continuels empiétements des Polonais sur leur sol, et, après avoir vainement tenté d'amorcer des négociations directes pour trouver une solution amiable, les Lithuaniens dénoncèrent ces faits au Conseil suprême des alliés. Ceux-ci, sous la pression évidente de la Pologne, répondirent à ces doléances par une décision assez singulière et qui risquait fort de compromettre la cause lithuanienne. Le Conseil, dans sa séance du 3 août, crut en effet opportun de modifier la ligne de démarcation aux dépens de la Lithuanie, semblant ainsi légitimer et ratifier le coup de force polonais. En intervenant de la sorte auprès du Conseil, la délégation se faisait l'interprète des populations soustraites à la Lithuanie.

Quelques jours plus tard (le 22 août) elle se manifesta de nouveau auprès des alliés en leur faisant parvenir un mémoire dans lequel les délégués relataient la pénible impression produite chez eux par les récentes décisions du Conseil qui lésaient considérablement la Lithuanie dans le but évident de favoriser les visées polonaises. Ils proposaient loyalement qu'une commission d'enquête fut envoyée sur les lieux afin de constater le bien-fondé de leurs réclamations et de surveiller les agissements polonais sur leur sol. A ces démarches pressantes le Conseil répondit que la ligne de démarcation fixée par les puissances avait un caractère provisoire et n'était en rien attributive au point de vue territorial. Les alliés adressèrent cependant des avertissements aux Polonais, qui s'en soucièrent d'ailleurs assez peu et n'en continuèrent pas moins à étendre leur domination sur la Lithuanie.

Cernée par les forces polonaises alors qu'elle luttait contre les bolchevistes, l'armée lithuanienne dut faire face à de rudes assauts et subir des pertes importantes ; mais elle parvint néanmoins parfois à inquiéter sa rivale. Après avoir ainsi essayé de la violence, les Polonais usèrent de procédés plus perfides en tentant d'ourdir un complot contre le gouvernement, avec le concours de l'armée. Cette tentative devait aboutir à un complet échec.

Avant même que les alliés eussent tracé la ligne de frontière au delà de Seiny, les Polonais s'emparèrent de cette ville et des districts avoisinants. Après une lutte de plusieurs jours, ils mirent cette contrée au pillage et imposèrent à la population de durs traitements. Ils firent même pression sur les habitants afin de leur

arracher leur consentement à l'annexion de la Lithuanie à la Pologne.

Tous ces faits furent évoqués au Conseil par la délégation lithuanienne. La Lithuanie, désireuse avant tout de rétablir la bonne entente, ne négligea rien dans la voie de la conciliation ; elle alla même jusqu'à proposer au gouvernement polonais la formation d'une commission de médiation. La Pologne ne retint pas cette suggestion, cependant de nature à clarifier les rapports des deux peuples. La Lithuanie insista de nouveau auprès des alliés pour que fussent rectifiées les anomalies de leur précédente décision. Une fois encore, sa requête resta sans suite. Et cependant, rien ne pouvait légitimer la présence de Polonais sur un territoire incontestablement lithuanien. Si, comme l'avait prétendu la Pologne, son intervention n'avait d'autre but que d'endiguer le flot bolcheviste, elle n'aurait pas usé à l'égard de la population de procédés qui ressemblent beaucoup plus à une opération de conquête, qu'à une loyale collaboration dans l'intérêt commun.

Pour expliquer leur attitude, les Polonais firent alors appel à d'autres arguments. Exagérant l'état d'inorganisation de la Lithuanie, ils déclarèrent qu'ils seraient disposés à reconnaître cet Etat et à entretenir avec lui des rapports amicaux dès qu'il serait devenu « une nation démocratique ». Une telle assertion était bien surprenante à l'adresse de la Lithuanie, ce peuple essentiellement démocratique et dont les éléments aristocratiques avaient en partie opté pour la Pologne. Si un instant on avait songé à instaurer un régime monarchique, la Lithuanie n'avait nullement pour cela répudié les principes démocratiques qui, même alors, étaient expressément formulés. Mais on n'avait pas tardé à

s'apercevoir qu'une telle formule politique ne répondait pas aux vœux du peuple ; c'est pourquoi on s'orienta bientôt vers une constitution républicaine et démocratique. La raison alléguée par la Pologne était en somme assez peu justifiée.

Cependant la question de Vilna continuait à préoccuper les dirigeants de la politique lithuanienne. Ceux-ci durent lutter âprement pour déjouer les manœuvres tendant à l'attribution définitive de cette ville à la Pologne. Devant les prétentions de plus en plus pressantes de celle-ci, M. Voldemaras dut, au mois de septembre 1919, publier une note remarquable de concision où il exposait clairement à la Conférence la question de Vilna. Il y mettait en évidence le passé lithuanien de cette ville, son importance politique et économique pour l'avenir de la Lithuanie. S'appuyant sur une forte argumentation, M. Voldemaras concluait en déclarant qu'il s'opposait formellement à la proposition d'un plébiscite qui serait évidemment effectué dans des conditions très discutables.

CHAPITRE VI

LA LITHUANIE DANS LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS

La Lithuanie, qui avait devancé bien d'autres nations dans la proclamation de son indépendance, n'était cependant toujours pas dotée d'un statut juridique international. La négligence dont elle était l'objet malgré sa situation angoissante, risquait de compromettre son avenir. On sait comment, par suite de la façon dont on avait conçu la Conférence de la Paix, le traité de Versailles ignore la Lithuanie. Elle réalisait pourtant bien les conditions essentielles que l'on exige pour la reconnaissance. Depuis le 16 février 1918, la nation lithuanienne s'était dégagée et aspirait à une vie indépendante. Ses revendications d'autonomie paraissaient d'ailleurs légitimes, puisqu'elle réunissait tous les éléments constitutifs d'un Etat indépendant et qu'elle avait en elle les ressources pouvant lui assurer une existence certaine. Mais la Lithuanie était alors livrée à l'invasion étrangère. Elle était cernée par des voisins envieux qui convoitaient son territoire. En un mot tous ces facteurs pouvaient porter à mettre en doute la stabilité de cette nation dont l'avenir paraissait des plus douteux. C'est évidemment pour ces motifs que les alliés hésitèrent à élever la Lithuanie à la

situation d'Etat, dès le traité de paix, en la faisant l'objet d'une reconnaissance collective.

C'est le 12 juillet 1920 que se place le premier acte international déterminant en partie le statut territorial et juridique de la Lithuanie. C'est à cette date en effet que fut conclu le traité de Moscou dans lequel la Russie déclare reconnaître sans arrière-pensée l'indépendance et la souveraineté de l'Etat lithuanien avec toutes les conséquences juridiques découlant de cette reconnaissance et renonce volontairement, à tout jamais, à l'exercice de droits souverains sur le territoire de la nation lithuanienne. La ligne de frontière russo-lithuanienne est également précisée. Les dispositions de ce traité devaient d'ailleurs être confirmées plus tard, lors de l'accord de non-agression conclu le 28 septembre 1926 entre la Lithuanie et la Russie.

La Russie devait également passer un traité analogue avec la république polonaise, signé à Riga le 18 mars 1921. Mais celui-ci, auquel la Lithuanie était étrangère, ne modifiait en rien les termes de la précédente convention.

La situation territoriale de la Lithuanie commençait ainsi à s'éclaircir mais le point le plus délicat restait toujours la fixation de la frontière polono-lithuanienne pour laquelle une entente devait intervenir entre les deux peuples afin de mettre au point la démarcation établie par les alliés le 8 décembre 1919 et surnommée « ligne Curzon ». On a vu en effet que cette décision ne répondait pas tout à fait aux aspirations du peuple. Signalons cependant qu'elle attribuait Vilna à la Lithuanie. Le 10 juillet 1920, le Conseil Suprême, réuni à Spa, enjoignit donc aux Polonais de restituer Vilna à la Lithuanie ; ce à quoi ils acquiescèrent sans réserve.

Le Conseil de la Société des Nations devait approuver cette convention le 20 septembre 1920. Le 7 octobre de la même année, les deux Etats signaient le traité de Suwalki, qui semblait enfin mettre un terme à ce pénible conflit et annoncer ainsi un retour à des relations normales entre la Pologne et la Lithuanie. Malheureusement cette entente devait être sans lendemain, puisque c'est le jour suivant que les Polonais effectuaient leur fameux coup de force à Vilna, s'emparant de la capitale lithuanienne et instituant un gouvernement provisoire.

Par suite de ces événements la situation de la Lithuanie paraissait toujours bien fragile. Devant cette instabilité et cette précarité, les puissances n'osaient pas encore faire le geste accordant la reconnaissance à la nation lithuanienne. Et cependant leur appui eut été salulaire à la Lithuanie en lui conférant l'assurance et le prestige dont elle avait tant besoin.

On convint alors de procéder à une reconnaissance graduelle qui devait s'effectuer en deux stades. Cette procédure, un peu compliquée et nouvelle dans le droit des gens, ne fut d'ailleurs pas particulière à la Lithuanie. Les autres petites nations issues de la Russie passèrent par les mêmes phases et suivirent une semblable filière pour entrer dans la communauté des Etats. Le même doute planait en effet sur leurs possibilités d'existence, sur leur viabilité. Mais, pour les raisons que l'on a vu, une incertitude particulièrement intense pesait sur l'avenir de la Lithuanie. C'est pourquoi, sans doute, les nations voisines devaient la précéder dans la voie de la reconnaissance *de facto* et *de jure*. Ce sont là en effet les deux étapes qui leur furent imposées pour leur admission, de même que plus tard à la Lithuanie.

Celle-ci fut ainsi reconnue *de facto* par la France le 11 mai 1920. Elle devait être reconnue *de jure* le 20 septembre 1922, à la Conférence des Ambassadeurs, par une décision collective des puissances signataires.

C'est à l'occasion de l'apparition de ces nouveaux Etats et par suite de leur situation toute particulière, que le droit d'après guerre a cru devoir adopter cette distinction du fait et du droit. Cette terminologie nouvelle dont s'était enrichi le droit international parut impropre à une partie de la doctrine, car, comme l'a fait remarquer M. de La Pradelle, elle est incompatible avec les conceptions modernes du droit des gens. Celui-ci n'étant désormais que l'expression de la réalité, il est inadmissible que la distinction du fait et du droit puisse s'y installer. C'est là une notion qui n'est d'ailleurs pas nouvelle puisqu'elle est même d'une application classique en droit public où elle a une signification précise. Mais ici elle est dépourvue de sens. « Dès qu'un Etat existe en fait, il doit être reconnu en droit » (M. de La Pradelle). Les mobiles qui ont poussé la diplomatie à cette innovation singulière n'échappent pas cependant. Il est évident en effet qu'en agissant de la sorte, on a voulu établir un degré inférieur dans la procédure de la reconnaissance, une sorte de situation d'attente avant l'admission définitive. On se rendit compte qu'il ne fallait pas entraver le développement de ces nations et que pour cela il était nécessaire de leur accorder certains droits indispensables à leur existence. On les mettait ainsi en mesure de faire leurs premiers pas avec plus d'assurance en leur laissant la perspective d'une situation meilleure dans l'avenir. Lorsqu'elles auraient démontré leur viabilité, sans doute n'hésiterait-on pas à les reconnaître purement et simplement. L'idée des

puissances consistant à astreindre les futurs Etats à un stage avant la consécration était ainsi parfaitement défendable ; mais il faut bien reconnaître avec la doctrine qu'elles avaient exprimé leur pensée d'une façon pas très heureuse et dans un langage quelque peu équivoque.

Quoi qu'il en soit, le 20 septembre 1922, la Lithuanie est reconnue *de jure* par la France et les principales puissances et elle peut désormais se parer de la qualité d'Etat. On verra d'ailleurs plus loin quelle était la valeur exacte de cette décision de 1922 et dans quelle mesure elle a fait entrer la Lithuanie dans la Société des Etats. Notons dès à présent que cet octroi par la Conférence de la reconnaissance *de jure* à la Lithuanie était subordonné à certaines conditions relatives à la libre circulation sur le Niémen. On est un peu surpris, en vérité, de découvrir ici une telle disposition assez peu conforme aux conceptions modernes concernant la reconnaissance. Celle-ci ne doit désormais plus être discrétionnaire et attributive. Elle ne fait au contraire que constater la réalisation chez un peuple des éléments constitutifs de l'Etat ; elle est déclarative. L'attitude de la puissance reconnaissante doit, en somme, être passive ; et elle ne doit pas intervenir pour imposer au jeune Etat des conditions particulières qui viendraient restreindre sa liberté d'action. C'est pourquoi on est étonné de voir un peu renaître dans le cas présent, une pratique que condamne actuellement le droit des gens. A vrai dire les stipulations de la Conférence à ce sujet sont assez insignifiantes et elles peuvent, en somme, être considérées comme un simple rappel des règles du droit international. Mais cette précision n'en est pas moins ici superflue et quelque peu humiliante pour le nouvel Etat qu'elle semble maintenir en tutelle.

CHAPITRE VII

ADMISSION DE LA LITHUANIE A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

C'est le 22 septembre 1921, lors de la seconde Assemblée, que la Lithuanie a fait son entrée à la Société des Nations, admise à la quasi-unanimité des voix. Elle ne trouva alors de l'opposition que de la part de la Pologne pour les raisons que l'on devine. Pour des motifs beaucoup moins précis, la Roumanie offrit quelque résistance et ne crut pas devoir donner son adhésion à l'admission de la Lithuanie.

De même que ses voisines l'Esthonie et la Lettonie, la Lithuanie avait déjà, dès 1920, posé sa candidature à la Société des Nations ; mais les unes et les autres s'étaient heurtées à un refus formel et d'ailleurs assez compréhensible. Dès sa première Assemblée, la Société des Nations avait prévu l'éventualité de demandes de la part des nations allogènes détachées de l'Empire Russe et de l'Empire Turc. Il fut décidé que dans de pareils cas on devrait se livrer à un minutieux et sévère examen avant de les déclarer dignes d'entrer. Il était indispensable d'exiger que la nation postulante constituât une unité politique bien déterminée, organisée et parfaite-

ment définie au point de vue territorial. Or, si en 1920 et bien avant déjà la Lithuanie remplissait les deux premières de ces conditions, il faut reconnaître que son statut territorial était toujours assez imprécis. Il fallait également avant d'accueillir le candidat, s'assurer qu'il réunissait bien en lui les éléments constitutifs d'un Etat et que comme tel il ait été l'objet d'une reconnaissance formelle. Cette exigence n'était pas superflue, elle s'explique même fort bien si l'on se rappelle la procédure de l'admission à la Société des Nations et si l'on considère les répercussions qu'elle peut avoir sur la reconnaissance. On sait, en effet, que le candidat qui se présente en qualité d'Etat et qui, comme tel, est reçu à la majorité des deux tiers de l'Assemblée l'est également à l'égard de la fraction hostile à son admission. Celle-ci, qui peut représenter le tiers de l'Assemblée, invoque sans doute des raisons légitimes pour hésiter à considérer comme un Etat le groupement en question ; elle n'en a pas moins la main forcée. Ainsi, une des conséquences les plus remarquables de l'admission dans la Société des Nations, est de faire entrer ipso facto le nouveau membre dans la Société des Etats en provoquant sa reconnaissance vis-à-vis de toutes les puissances, même celles qui faisaient partie de l'opposition. La minorité qui dénie à ce groupement la qualité d'Etat se trouve ainsi, malgré elle, engagée à reconnaître le nouveau membre, et qui plus est, à lui assurer les garanties prévues au pacte. L'action indirecte de la Société des Nations dans ce domaine est, sans doute, très intéressante et elle est susceptible de transformer heureusement le droit international en substituant à l'ancienne reconnaissance discrétionnaire et arbitraire, une reconnaissance collective et obligatoire. Mais on

comprend, dans ces conditions, que la Société des Nations agisse avec prudence avant d'accepter dans son sein un nouveau membre. Elle ne doit jamais perdre de vue les répercussions que pourrait entraîner son geste ; c'est pourquoi elle doit n'admettre que les candidats dont la présence ne risque pas d'entraîner de trop graves obligations pour ses membres.

Si l'on envisage maintenant le cas de la Lithuanie en 1920, lorsqu'elle sollicita pour la première fois son admission, on doit constater qu'à cette époque elle ne constituait pas encore aux yeux de tous un Etat proprement dit. Elle faisait ses premiers pas sur le chemin de l'indépendance et son attitude était toujours hésitante. Elle n'en était qu'à ce stage préliminaire qu'on lui imposait comme Etat de fait avant d'entrer *de jure* dans la communauté internationale. Plus tard, lorsque la Lithuanie eut fait ses preuves, les mêmes scrupules ne devaient pas arrêter la Société des Nations. Reconnue alors *de jure* par de nombreuses puissances, ou sur le point de l'être par les autres, elle ne pouvait plus voir sa demande repoussée. Mais la Société des Nations avait agi fort sagement en priant la Lithuanie et ses voisines de patienter avant de franchir ses portes.

Quoi qu'il en soit, le 22 septembre 1921, la Lithuanie prenait place au sein de la Société des Nations à côté des autres puissances. Elle avait désormais l'assurance de jouir des garanties que le pacte reconnaît à ses membres. De plus, elle se présentait désormais comme un Etat, car sa reconnaissance s'était trouvée précipitée du fait de son admission. Elle avait ainsi cette qualité même à l'égard des deux puissances opposantes, la Pologne et la Roumanie. La décision de la Conférence des Ambassadeurs, qui devait intervenir en 1922 pour

reconnaître *de jure* la Lithuanie, semble donc dépourvue de valeur puisqu'à cette date, et par suite de son admission à la S. D. N., celle-ci constituait déjà un Etat.

Avant de terminer cet exposé, signalons encore une date fort importante dans la vie du peuple lithuanien. Le 8 mai 1924 était signé à Paris entre les alliés d'une part et la Lithuanie d'autre part une convention attribuant à celle-ci le territoire de Memel que le traité de Versailles avait mis à la disposition des puissances victorieuses.

DEUXIÈME PARTIE

**Les Institutions politiques de la République
lithuanienne.**

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT PUBLIC D'APRÈS GUERRE ET SON APPLICATION A LA LITHUANIE

Après avoir suivi dans ses différentes phases l'évolution de la Lithuanie à travers les âges et avoir dégagé les circonstances dans lesquelles ce peuple, jadis souverain, était parvenu à renaître de ses cendres; on est en mesure de dire *pourquoi* la nation lithuanienne devait reprendre sa place parmi les puissances européennes en prenant ainsi sa part dans l'œuvre de justice entreprise après la guerre.

Connaissant ainsi les origines de la Lithuanie, il reste désormais à examiner *comment*, à l'heure de son émancipation, allait s'organiser cette nation écartée depuis des siècles de la communauté européenne; de quelle façon elle allait se comporter en tant qu'Etat; autrement dit, dans quelle voie elle s'orienterait pour dégager les règles de sa vie politique. L'exposé de la constitution lithuanienne auquel on va consacrer la seconde partie de cette étude va permettre de définir la forme politique de ce pays et d'analyser les principes juridiques dont ce peuple s'est inspiré en posant les bases de son existence.

A côté du problème international plein d'intérêt que l'on vient d'envisager, se pose ainsi une question constitutionnelle dont l'attrait juridique ne peut échapper. Il convient d'ailleurs de préciser que ces deux aspects du sujet, d'apparence si différente, ne peuvent pas être isolés ; car si les deux branches du droit que l'on aborde ici ont été distinctes autrefois, elles tendent aujourd'hui à se rapprocher et à se compénétrer. Le droit constitutionnel, autonome jadis, n'émane plus à l'heure actuelle de la seule souveraineté des Etats, car il est désormais largement ouvert à l'influence du droit international dont il n'ignore plus les données et où il puise parfois une partie importante de son contenu. Le droit des gens apparaît donc comme une source nouvelle pour le droit public moderne. Les circonstances qui ont accompagné la naissance des nouveaux Etats et ont présidé à l'élaboration de leurs constitutions devaient favoriser ce rapprochement. Au contact du droit international, le droit constitutionnel d'après guerre s'est ainsi enrichi d'éléments nouveaux. En pénétrant dans le domaine constitutionnel, le droit des gens permettait aux jeunes Etats d'adhérer aux conquêtes de la civilisation dont il est le reflet. Cette tendance s'affirme d'abord par l'insertion de maintes dispositions où les Etats proclament leur soumission au droit international et déclarent que ses préceptes universellement reconnus feront partie intégrante de leur constitution. Mais on ne se trouve pas toujours en présence d'une adhésion aussi bénévole et l'immixtion des règles issues du droit international se présente parfois avec plus d'acuité. On sait en effet que, par suite de leur complexité ethnique, les Etats d'après guerre se sont vu imposer souvent des conditions très strictes

dans l'exercice de leur souveraineté en vue d'assurer aux minorités nationales une protection à laquelle est attachée une sanction juridique internationale. La constitution lithuanienne ou plutôt le statut international qui y est annexé et qui a trait au régime particulier imposé par les puissances pour la gestion du territoire de Memel, est sur ce point assez typique. Par suite de cette ingérance, le pouvoir constituant s'est vu limité dans la confection de ses lois fondamentales et a dû accepter les principes directeurs qui lui étaient dictés sous l'impulsion d'un droit nouveau en vue d'assurer la viabilité des jeunes Etats. Cette juxtaposition devait engendrer des systèmes assez complexes mais qui caractérisent bien le droit d'après guerre.

En soulignant l'influence exercée par les données du droit international sur l'élaboration des constitutions nouvelles, on a déjà mis en évidence un des traits les plus caractéristiques du droit public contemporain. On verra par la suite que celui-ci offre encore sur bien des points le spectacle d'innovations qu'il est intéressant de dégager. Mais avant d'aborder l'exposé formel de l'organisation politique de la Lithuanie qui en fournira la matière, il convient de souligner la portée de l'étude à laquelle on va désormais se livrer. Celle-ci va permettre de pénétrer la structure d'un Etat apparu au lendemain de la guerre et de suivre le travail d'adaptation d'une nation appelée à une vie indépendante. De plus, on pourra, en envisageant la situation constitutionnelle d'un Etat particulier, saisir dans une certaine mesure les tendances générales de ce droit d'après guerre sur lequel s'est édifiée l'Europe nouvelle.

Les jeunes Etats appelés à l'existence, à la faveur des mêmes circonstances et tous également à la re-

cherche d'un statut politique, allaient évidemment s'orienter dans la même voie pour puiser à des sources communes, en empruntant les uns et les autres leurs principes directeurs aux idées alors en faveur au sein de la doctrine moderne. Cette communauté d'inspiration devait engendrer dans l'Europe renaissante des systèmes politiques dont le contenu est parfois très analogue. Les constitutions ainsi dégagées du droit contemporain paraissent marquées de la même empreinte et malgré quelques divergences résultant d'une interprétation différente des nouveaux principes, on y découvre les mêmes tendances initiales.

Sous l'impulsion des conceptions modernes, on assista à l'éclosion d'un droit public d'une facture nouvelle, dont les préceptes s'écartent parfois beaucoup des règles qui, en vigueur dans les pays de vieille civilisation, avaient servi de base aux anciennes démocraties. Notre droit traditionnel, sans être systématiquement repoussé, y apparaît souvent transfiguré ; car les promoteurs du droit d'après guerre ont été guidés par le souci de rajeunir les conceptions d'autrefois et de renouveler la doctrine en l'adaptant aux récentes conquêtes sociales. Ils ont été également animés par le désir de mettre à profit l'expérience du passé pour dégager le droit de ses imperfections en l'édifiant sur des bases plus rationnelles. Le spectacle de la Lithuanie va permettre d'apprécier, dans leur mise en œuvre, les tendances de ce droit contemporain dont il donnera en quelque sorte l'image. L'étude de la constitution de ce pays fera ainsi assister à une intéressante expérience tentée par un des nouveaux Etats en vue d'instaurer un système politique qui fut l'expression de ce droit public rénové.

Le droit public contemporain tel qu'il se dégage des constitutions d'après guerre est d'apparence assez complexe par suite de la variété des sources auxquelles il a puisé en vue de sa formation. S'il est en partie issu de notre droit classique, il n'en est pas la transposition pure et simple ; car, au contact des idées nouvelles, il s'est teinté de nuances assez particulières qui reflètent assez fidèlement les tendances dont s'était imprégnée la doctrine à la suite des progrès réalisés dans le domaine social au cours des dernières années. Ainsi, sans rompre avec les conceptions anciennes sur lesquelles s'étaient édifiées nos vieilles démocraties et qui avaient engendré des systèmes éprouvés, les rédacteurs des constitutions d'après guerre ont cherché à les perfectionner en donnant un sens plus large à l'idée démocratique. Ils ont, dans ce but, élaboré un droit public façonné avec ces éléments si divers qu'ils se sont efforcés d'harmoniser.

Le droit constitutionnel de l'Europe nouvelle est ainsi imbu de traditions et d'innovations. Mais malgré la place importante qu'il a faite aux principes inspirés de nos conceptions classiques, ce qui frappe surtout en lui, c'est la hardiesse de certaines dispositions contrastant parfois beaucoup avec les règles qui nous sont familières. En effet, si certains Etats se sont contentés d'amender les préceptes anciens en les adaptant aux tendances du jour, d'autres nations ont cherché à expérimenter des systèmes politiques d'un aspect assez nouveau et se sont surtout inspirées des idées démocratiques, se montrant de la sorte moins soucieuses des traditions constitutionnelles. C'est ainsi qu'on vit apparaître des constitutions assez peu conformes aux données de notre droit classique, qui avaient pourtant été

consacrées par une longue pratique. Sous l'impulsion du mouvement démocratique, le droit public s'emplit même d'innovations qui constituent la négation du parlementarisme tel que nous le concevons. Les pouvoirs apparurent parfois répartis selon un mode nouveau. Ce fut le cas de la première constitution lithuanienne, celle de 1922, qui établissait un système représentatif et consacrait un régime parlementaire assez particulier dans lequel l'équilibre des pouvoirs se trouvait manifestement rompu au profit de l'Assemblée. Celle-ci se voyait alors conférer une véritable hégémonie, tandis que les attributions du gouvernement étaient considérablement réduites. Un pareil système politique, nettement dirigé vers une dictature d'Assemblée, ne fut l'objet que de très rares applications, car il apparaissait d'un maniement fort délicat et d'une viabilité douteuse. La Lithuanie devait d'ailleurs en faire l'expérience lorsqu'elle aperçut bientôt les difficultés auxquelles se heurtait le fonctionnement d'un semblable régime. Ce n'est qu'au contact des réalités et après de longs tâtonnements qu'elle devait trouver son orientation définitive.

Si de telles tentatives furent peu nombreuses et se montrèrent éphémères, elles n'en sont pas moins intéressantes car elles constituent l'interprétation la plus extrême des tendances démocratiques modernes. Elles sont l'application intégrale de ce droit nouveau qui allait donner sa physionomie à l'Europe renaissante. Les principes que celui-ci apportait n'étaient d'ailleurs pas le résultat d'une innovation soudaine créée spontanément pour l'usage des jeunes Etats. Ils trouvaient au contraire leur origine dans l'évolution réalisée au cours du XIX^e siècle dans le domaine social et qui

avait eu son écho dans les plus récentes manifestations de la doctrine. Les nouveaux préceptes qui s'étaient ainsi formés, n'avaient encore pu trouver leur expression concrète sur le terrain constitutionnel ; mais ils n'attendaient qu'une occasion favorable pour s'affirmer. Le bouleversement européen et l'apparition qui en est résultée, d'Etats à la recherche d'une formule politique allait permettre aux nouvelles règles de droit de recevoir leur application en recueillant l'adhésion des nations émancipées. Celles-ci devaient, en effet, y puiser en grande partie le contenu de leurs constitutions.

Si, à la faveur des circonstances, le droit s'est ainsi engagé dans une voie nouvelle, c'est surtout en vue de consacrer les progrès sociaux, en donnant une signification plus claire à l'idée démocratique. C'était là un idéal commun aux peuples nouveaux et c'est ce qui explique la similitude de leurs dispositions constitutionnelles. Le même souci a poussé les promoteurs de leurs constitutions à écarter les données de notre droit classique et du parlementarisme d'autrefois qu'ils considéraient comme impropres pour servir de base à une démocratie élargie. Ils se livrèrent ainsi à une refonte de nos conceptions traditionnelles en les adaptant aux idées modernes.

Comme on l'a précédemment signalé, la première constitution lithuanienne donne le spectacle d'un régime dans lequel ces tendances sont extrêmement poussées. L'esprit du droit nouveau y apparaît à chaque pas et chacune de ses dispositions semble rédigée en vue d'assurer le triomphe de la démocratie. Sans aller toujours aussi loin que la Lithuanie dans la voie des innovations, beaucoup d'Etats ont adopté des systèmes souvent teints des mêmes nuances. Cette adhésion

unanime à des idées aussi avancées s'explique d'ailleurs si l'on considère les circonstances qui ont accompagné l'émancipation de ces peuples. Au moment de leur entrée dans la communauté internationale, ces nations, qui avaient gardé le souvenir de l'oppression dont elles avaient souffert pendant des siècles, désiraient avant tout voir disparaître les traces de l'autocratie qui les avait asservies. Ainsi, les principes démocratiques que leur offrait la doctrine contemporaine, leur parurent particulièrement aptes à la sauvegarde des libertés reconquises. C'est dans cette atmosphère de crainte et d'espérance que les jeunes Etats allaient poser les bases de leur vie politique. L'ambiance semblait donc favorable à l'éclosion et au développement de ces idées qui devaient séduire des peuples soucieux avant tout de conserver leur indépendance en prévenant le retour d'un régime autoritaire. Les mêmes mobiles incitèrent la plupart des autres nations libérées à adopter une semblable attitude en adhérant largement au mouvement démocratique auquel elles allaient également emprunter les règles de leur vie politique. C'est pourquoi, malgré quelques divergences dans les modalités d'application, on y trouve les mêmes idées directrices et une frappante communauté de traits se dégage à la lecture de leurs constitutions. Quel que soit le cadre politique des nouveaux Etats, république ou monarchie, on ne reconnaît désormais qu'un seul maître : le droit souverain, dont le peuple sera le gardien et le guide. Cette aspiration nationale à un régime démocratique avait ainsi eu son écho dans les Assemblées constituantes et elle allait s'exprimer dans les actes constitutionnels qui s'y élaboraient sous cette formule synthétique par laquelle

la plupart débutent : « La souveraineté appartient au peuple ».

Mais cet élan vers une démocratie pure ne devait pas se limiter à une proclamation abstraite. Ces peuples ne se contentèrent pas de faire disparaître les vestiges d'une monarchie autoritaire pour lui substituer un régime calqué sur nos anciennes constitutions démocratiques. Sans doute la forme républicaine parut aussitôt plus propre à l'épanouissement du droit nouveau. C'est pourquoi la plupart des Etats adoptèrent aussitôt ce régime politique. On sait d'ailleurs combien fut éphémère l'expérience tentée en Lithuanie, sous la pression des circonstances, en vue d'instaurer une monarchie. Le fait est en lui-même assez significatif.

Tous ces facteurs contribuèrent à doter l'Europe nouvelle d'un statut politique assez particulier où l'on trouve une application assez fidèle de la doctrine démocratique dont on s'était inspiré. Cet esprit nouveau se manifeste clairement à la lecture des constitutions rédigées par ces peuples au lendemain de leur libération et surtout dans la première phase de leur existence. On a déjà eu l'occasion de mentionner que la constitution primitive de la Lithuanie était sur ce point assez expressive. Le principe proclamé de la souveraineté populaire y est poussé à l'extrême dans ses applications par la consécration sans restriction du suffrage universel, par l'adoption de la représentation nationale et de l'intervention du peuple. On repousse du régime toute disposition qui pourrait sembler une altération des principes démocratiques. C'est ainsi qu'on rejette tout système parlementaire basé sur la dualité des Chambres, afin de ne pas compro-

mettre l'unité de la représentation nationale. Le même souci a poussé les auteurs du statut lithuanien à introduire un parlementarisme d'aspect nouveau où nos conceptions classiques du régime parlementaire sont quelque peu bouleversées. Il n'y eut donc pas ici transposition des règles traditionnelles. On se trouve plutôt en présence d'une situation politique originale nullement inspirée du passé, car l'histoire des constitutions n'offre pas de semblable précédent. On pourrait tout au plus rapprocher le système lithuanien de certains régimes transitoires, tel que celui qu'on connut en France pendant la révolution, avec la Convention nationale. Sous la constitution lithuanienne de 1922, le peuple souverain gouverne par ses représentants dont l'Assemblée jouit d'une prépondérance telle que toute idée d'équilibre semble absente dans la répartition des pouvoirs. Par suite de l'hégémonie conférée à une Chambre toute-puissante, le gouvernement se trouve réduit à une situation fort modeste. On est donc ici en face d'un régime qui rappelle d'assez près un gouvernement d'Assemblée. On est loin, comme on le voit, de notre doctrine traditionnelle et de notre conception classique du parlementarisme basé sur une dévolution harmonieuse et équilibrée des pouvoirs.

L'exposé, dans ses grands traits, de la première constitution lithuanienne, a permis de saisir dans une certaine mesure l'esprit qui animait ses rédacteurs. Les hommes qui avaient élaboré le système politique de 1922 étaient ceux-là même qui avaient travaillé à l'émancipation de leur patrie. Ils appartenaient en majorité aux partis de gauche et semblaient dès lors acquis aux idées nouvelles ; car leur principal souci était de parer au danger qui leur paraissait alors le plus redou-

table : la menace d'une dictature et le retour au régime autoritaire qu'ils flétrissaient. Ces promoteurs étaient ainsi favorables aux principes démocratiques qu'ils s'approprièrent pour servir leur idéal et c'est à leur image qu'ils allaient façonner leur constitution. L'opposition ne s'était pas encore nettement dessinée et rien ne semblait compromettre l'éclosion d'un droit nouveau auquel adhéra l'Assemblée constituante conquise par les mêmes raisons. Ce n'était donc pas dans un esprit subversif que les Lithuaniens suivirent cette voie ; mais bien plutôt par le souci de sauvegarder la liberté reconquise en écartant la crainte d'un retour au passé.

Ainsi que celles qui ont vu le jour dans les mêmes circonstances en s'inspirant de principes semblables, la constitution de 1922 se présente avec une structure solide. Elle consacrait sans doute un système qui heurte parfois les données de notre droit classique ; mais il faut reconnaître que ses rouages semblaient heureusement disposés et parfaitement adaptés aux idées nouvelles. En un mot elle paraissait d'une technicité impeccable. Cependant l'histoire a fourni maints exemples de ces constitutions harmonieuses qui ont été les plus éphémères, car souvent leurs auteurs se sont montrés trop négligeants des réalités en ne faisant qu'une œuvre abstraite et théorique. Il reste donc à considérer jusqu'à quel point la constitution que l'on examine avec son contenu si nouveau allait être viable dans le milieu qu'elle était appelée à régir. Or les événements devaient démontrer que malgré sa parfaite tenue et les nobles idées qu'elle exprimait, elle était d'une application fort délicate.

Beaucoup de ces constitutions d'après guerre appor-

taient parfois dans le droit public des innovations si hardies et leur mécanisme était parfois d'un manie-
ment si lourd qu'elles apparurent bientôt impropres
à la conduite des jeunes Etats ; et cela, pour maintes
raisons que l'on va essayer de dégager. Celles-ci ont
trait au milieu social et aux circonstances politiques.

Considérons d'abord le milieu social qu'il s'agissait
de pourvoir d'un statut politique. Les nouvelles règles
de droit allaient-elles trouver une ambiance favorable
parmi les peuples des Etats auxquels on allait essayer
de les incorporer ? On dut constater, il faut le
reconnaître, que ces jeunes Etats ne formaient pas
toujours un terrain propice, assez préparé pour per-
mettre le développement de tels principes. Ceux-ci
tombaient dans un milieu trop dépourvu d'expérience
politique et parmi des nations qui faisaient seulement
leurs premiers pas comme Etats indépendants. Les
préceptes qu'on leur offrait s'avérèrent alors prématu-
rés et leur application parut bientôt difficile. Il était
en effet malaisé à ces peuples de passer sans transi-
tion d'un régime d'autocratie absolue à une forme
constitutionnelle poussant à l'extrême les tendances
démocratiques. Ces nations, maintenues pendant des
siècles en tutelle dans le cadre de monarchies autori-
taires, n'étaient sans doute pas parvenues encore à une
maturité suffisante, condition indispensable à l'exercice
d'un pouvoir démocratique. Confinés autrefois dans
une situation d'étroite servitude, toujours imprégnés
des traditions séculaires, les peuples nouvellement
émancipés portaient les marques d'un passé dont ils
n'étaient pas encore parvenus à se dégager complète-
ment. Il semblait donc un peu téméraire de chercher
à instaurer ici un régime auquel la nation ne peut

prétendre qu'après de longs tâtonnements et une laborieuse expérience. Cette introduction soudaine des principes démocratiques risquait d'être stérile au sein d'une société peu aguerrie aux luttes sociales, nullement familiarisée avec l'exercice du pouvoir et qui, jusqu'ici, n'avait porté tout son effort qu'à la recherche de l'indépendance. Un régime tel que celui qu'on proposait à ces peuples, ne peut être que le fruit d'une lente évolution au contact des idées nouvelles. Or, ici, ce développement naturel avait été paralysé par les circonstances. Les nations opprimées étaient, en effet, restées en marge de la civilisation et les progrès de la démocratie n'avaient pu pénétrer jusqu'à elles. On a vu, d'ailleurs, grâce à quels procédés arbitraires la Lithuanie avait été maintenue à l'écart du mouvement des idées. Sans doute existait-il au sein de ces peuples une minorité, une élite formée aux principes nouveaux. Mais la masse réduite à l'isolement et éloignée de la vie politique, semblait inapte à l'usage du pouvoir qu'on lui confiait tout à coup. C'est donc à ce peuple avide de liberté, unanime pour revendiquer son indépendance, mais privé d'éducation politique, qu'allait désormais appartenir la souveraineté. La constatation d'un tel manque de formation permet de concevoir les difficultés auxquelles on devait se heurter lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre de semblables constitutions. Des obstacles insoupçonnés surgirent, de nature à troubler l'atmosphère politique et à engendrer une inertie préjudiciable à l'affermissement des nouveaux Etats. Aussi, après une courte épreuve et à la suite de graves troubles, ne faut-il pas s'étonner d'assister à la transfiguration des constitutions primitives qu'on chercha à amender dans leur contenu social. Le travail qui s'o-

péra alors révélait le souci, chez ses auteurs, de conférer plus de souplesse au système politique en vigueur, en écartant des constitutions quelques-unes de leurs règles par trop rationalisées pour s'orienter vers un régime d'une application plus aisée. Ces réformes ne devaient pas intervenir sans entraîner une certaine régression de l'idée démocratique. Celle-ci, malgré les atténuations qu'elle reçut, n'en demeura pas moins à la base de l'organisation politique dans la mesure où elle était compatible avec un retour sensible aux conceptions classiques.

A côté de ces considérations relatives au milieu, d'autres facteurs devaient contribuer à l'instabilité du régime primitif. Ils sont de nature plus politique que sociale et ont trait aux circonstances qui accompagnèrent la croissance des nouveaux Etats. Ceux-ci apparaissaient dans une atmosphère qui n'était pas particulièrement sereine. Si au début on n'avait envisagé qu'un seul péril dans l'éventualité d'une dictature, un autre danger se dessina bientôt à l'horizon, menaçant pour l'indépendance même des nations libérées. Celles-ci, par suite de leur exigüité et de l'imprécision de leur statut territorial, étaient presque impuissantes. Elles constituaient ainsi une proie facile convoitée par des voisins envieux qui risquaient de porter un coup à leur indépendance en cherchant à les annexer ou en essayant d'étendre jusqu'à elles leur système politique. Cette double menace devait plus particulièrement préoccuper l'Etat qui nous intéresse et lorsqu'elle commença à se traduire par des faits, elle devait entraîner d'importantes répercussions dans le domaine politique en provoquant la formation des partis d'opposition jusqu'alors inexistants. Ceux-ci, à la faveur des circons-

tances, parvinrent bientôt au pouvoir et, mettant à profit l'anarchie régnante, ils entreprirent de donner au droit une autre impulsion. Mais cette nouvelle orientation du régime, de même que la présence d'un gouvernement fort, semblaient également s'imposer pour assurer le triomphe des revendications du peuple ; car des contestations ne devaient pas tarder de surgir relativement à certaines répartitions territoriales effectuées trop hâtivement après la guerre. Tous ces faits concoururent à l'avènement d'hommes nouveaux, porteurs d'un autre idéal. Leur action allait s'exercer sur le régime politique même, car ils ne tardèrent pas à imprimer à la constitution des tendances assez opposées par l'introduction d'un contenu social fort différent des dispositions primitives. Mais un tel revirement ne pouvait pas se manifester sans apporter quelque trouble dans la vie de la nation. L'adaptation au nouvel état de choses ne pouvait se réaliser sans qu'intervint une rupture avec la constitution en vigueur, impropre pour servir de cadre aux nouvelles règles de droit. Cette coupure dans la vie constitutionnelle, provoquée par des coups d'Etat, devait engendrer une longue situation de fait qui aurait été préjudiciable à la nation si elle s'était perpétuée, puisqu'elle échappait à tout contrôle. Au contraire, les détenteurs du pouvoir travaillaient au retour à un régime constitutionnel normal sur des bases nouvelles. Après avoir amendé et révisé les textes primitifs, on rentra ainsi graduellement dans la légalité.

L'exposé de la constitution lithuanienne de 1926 va permettre de saisir à son point d'arrivée l'évolution qui s'est produite dans ce pays en vue de dégager un statut susceptible de conduire la destinée de la jeune

République. Mais pour bien mettre en lumière le caractère de l'organisation actuelle, il ne sera pas sans intérêt de s'attacher à son origine. L'étude sommaire de la constitution primitive mettra ainsi en mesure d'établir un parallélisme entre les deux phases de l'existence de ce peuple et d'apprécier la portée du développement qui s'est opéré dans la recherche d'un régime viable. Ce rapprochement est riche d'enseignements, non seulement historique mais également juridique, car il met en face d'une expérience intéressante dans le domaine du droit public. Quelle que fut la hardiesse de ses préceptes et malgré la précarité de son existence, la constitution de 1922 révèle un sérieux effort de la doctrine en vue de rationaliser les règles du droit constitutionnel. Un examen superficiel pourrait porter à dénaturer une semblable tentative, dont le seul but était d'assurer la souveraineté du droit en établissant le pouvoir sur des bases rationnelles. Les recherches faites alors dans ce sens ne sont d'ailleurs pas propres à la Lithuanie, puisque, à un degré inégal, elles allaient se manifester dans maintes constitutions de l'Europe nouvelle. Les dispositions qu'elles engendrèrent frappent d'abord par leur audace apparente, puisqu'elles semblent consacrer un renversement de notre doctrine classique. Il ne faut cependant pas exagérer l'ampleur des innovations qu'on introduisait ainsi dans le droit. Les rédacteurs des constitutions modernes n'ont certes pas été animés par le désir de réagir systématiquement contre les conceptions anciennes qui, sans être exemptes de faiblesse, ne s'en étaient pas moins imposées après une longue pratique. Ils ont eu plutôt le souci de mettre à profit l'expérience du passé pour redresser le droit dans la mesure où il

leur paraissait perfectible et de le rajeunir par une rationalisation appropriée de ses règles. Leur apport ainsi envisagé et ramené à sa véritable portée n'est pas aussi considérable qu'on pourrait se l'imaginer. Il serait donc exagéré de les considérer comme des révolutionnaires, sous prétexte qu'ils ont donné une aussi large expression à l'idée démocratique ; car en agissant de la sorte, ils n'ont au contraire cherché qu'à assurer le triomphe du droit en dégagant le pouvoir de ce qu'il avait d'arbitraire dans son exercice. D'ailleurs, dans leur travail de rationalisation, les promoteurs des nouveaux principes n'ont souvent fait que traduire dans leurs textes des règles qui se trouvaient déjà en germe dans notre droit classique. Les travaux de M. le Professeur Mirkine Guetzevitch, consacrés à l'étude synthétique de ce phénomène, ont contribué à mettre en lumière le sens véritable de cette intéressante réforme introduite dans le droit public de l'Europe d'après guerre. Envisagée en elle-même, dans ses préceptes, et considérée au seul point de vue statique, cette tentative révèle l'intention, chez ses auteurs, de purifier le droit en n'acceptant que ses données rationnelles et objectives. Si, au point de vue dynamique, les constitutions qui en étaient issues se sont montrées d'un maniement assez lourd, il ne faut uniquement en imputer la faute à la trop grande hardiesse de leurs auteurs ; car ceux-ci n'ont ainsi voulu qu'exprimer les idées de leur temps et ils ont cru en cela réaliser les aspirations du peuple. En amendant les conceptions classiques pour faire place aux principes nouveaux, ils ne doutaient pas qu'ils pussent dégager les éléments de régimes assez souples pour l'usage des nations libérées. En donnant une telle direction au droit, ils ne

pensaient pas faire œuvre de démolisseurs ; mais ils avaient plutôt conscience de refléter fidèlement les progrès de la civilisation qui n'avaient pu encore se manifester dans le droit public, faute d'occasion. L'heure parut ainsi propice et les circonstances favorables pour tenter cette régénération, car l'apparition des nouveaux Etats en quête d'un statut politique et faisant table rase du passé, allait constituer un vaste champ d'expérience pour la propagation des idées nouvelles. Mais on n'avait pas envisagé la présence de facteurs sociaux ni la souvenance d'événements politiques de nature à faire de ces nations un terrain impropre à l'éclosion de régimes aussi avancés. Imbus des principes démocratiques, les auteurs des nouvelles constitutions avaient fait surgir des formes de gouvernement où la souveraineté était livrée à un peuple inapte à l'exercice de ce pouvoir direct qui, entre ses mains inexpérimentées, aurait pu conduire la nation à l'anarchie, et par suite, compromettre son indépendance. Le gouvernement d'Assemblée, système politique essentiellement démocratique et que consacrait la première constitution lithuanienne, apparut donc ici prématuré, car il ne peut réussir que chez une nation socialement mûre et fortement disciplinée. Or, comme on l'a vu, de semblables conditions manquaient encore à des peuples toujours hésitants, qui, plus que jamais, avaient besoin d'être éclairés, surtout à un moment où la présence de guides clairvoyants s'imposait pour consolider, défendre et organiser les nouveaux Etats. Avant d'abandonner le pouvoir au peuple, il parut opportun d'éduquer celui-ci en lui donnant une sage impulsion et en le mettant à l'abri de l'influence étrangère.

La Lithuanie, qui avait si largement accueilli les

idées nouvelles au lendemain de son émancipation, dut bientôt, à la suite de graves troubles politiques, constater combien un statut aussi avancé manquait de souplesse et se révélait d'un fonctionnement malaisé. Aussi s'achemina-t-elle vers un système constitutionnel plus modéré. Le revirement qui s'opéra alors par la force des choses devait amener un régime ayant l'apparence d'un compromis entre les conceptions classiques et les principes d'après guerre. Mais le droit actuellement en vigueur en Lithuanie, malgré ce recul, reste encore teinté d'esprit démocratique, car la constitution de 1926 fait dans son contenu une place importante aux éléments sociaux. Ainsi, après comme avant, l'idée démocratique n'est pas absente. Elle demeure toujours à la base des institutions ; mais elle est plus atténuée dans ses applications, car on ne lui emprunte désormais que la substance d'un régime normal, mieux équilibré et partant plus maniable.

Cette régression des tendances d'après guerre que l'on a constatée au terme du développement de la constitution lithuanienne n'enlève pas à celle-ci, sous sa forme actuelle, son caractère original. Elle nous présente au contraire un ensemble d'institutions dont certaines sont très heureusement conçues. L'esprit en est certes assez différent de celui de la constitution de 1922 ; mais malgré cela elle marque un certain progrès dans le droit public, car, de même que la précédente, elle s'est façonnée au contact des idées nouvelles et sous la tutelle des principes internationaux, tout en respectant la tradition.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION POLITIQUE EN LITHUANIE

DE 1922 à 1928

Ayant dégagé, dans le chapitre précédent, l'aspect général du droit d'après guerre et l'attitude des nouveaux Etats à la recherche d'une constitution, on va pouvoir étudier dans le détail les rouages politiques de l'un d'entre eux : la Lithuanie.

La base politique actuelle de la Lithuanie réside dans la constitution du 15 mai 1928, proclamée par le Président de la République et qui venait ainsi mettre un terme au régime provisoire sous l'empire duquel ce peuple vivait depuis les deux coups d'Etats de décembre 1926 et d'avril 1927.

Jusqu'au 17 décembre 1926, date du premier coup d'Etat, les institutions politiques de la Lithuanie avaient été réglées par la loi du 1^{er} août 1922, votée par la diète constituante. Après des années d'incertitude, sous un régime imprécis, l'Assemblée nationale, en 1922, dotait la Lithuanie d'un statut qui allait lui permettre une existence régulière. On a vu, à vrai dire, que dès 1918, la Taryba avait proposé au duc d'Urach une constitution monarchique dans les circonstances

que l'on sait. Mais ce geste, accompli sous la contrainte, ne devait pas avoir de suite. La Lithuanie s'orienta bientôt vers un régime nettement républicain. Elle devait cependant encore attendre plusieurs années avant de découvrir sa forme définitive.

La constitution de 1922 faisait de la Lithuanie une république démocratique. Le pouvoir suprême y était confié à une diète ou Seimas, dont les membres étaient élus pour trois ans au suffrage universel direct et secret, d'après les principes de la représentation proportionnelle. Le Président de la République était élu par la diète. A côté de lui, le pouvoir exécutif était exercé par le cabinet des ministres, dont le chef de l'Etat nommait le président. Les ministres étaient responsables devant l'Assemblée qui pouvait retirer sa confiance au cabinet. Le président du Conseil ou les ministres compétents contresignaient les décrets du chef de l'Etat.

La constitution de 1922 introduisait en somme en Lithuanie un régime qui, à première vue, semble se rapprocher du parlementarisme, puisqu'on y voit formulé le principe de la responsabilité ministérielle devant l'Assemblée. Mais le régime parlementaire tel que nous l'entendons dans son acception classique, est basé sur l'idée de séparation et d'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif. Or, dans le cas présent, cette parité du gouvernement et de la Chambre semble très compromise. On nous fait plutôt assister ici à une prépondérance très marquée de l'Assemblée. Cette tendance de la constitution de 1922 se manifeste par certaines dispositions tout à fait caractéristiques. La désignation du Président de la République était alors confiée à la Chambre, laquelle pouvait également des-

tituer le chef de l'Etat par une décision spéciale prise à la majorité qualifiée. De plus, elle pouvait, comme on l'a vu, retirer sa confiance au gouvernement en émettant un vote hostile, ce qui n'est d'ailleurs que l'application normale des règles du parlementarisme traditionnel. En somme, le pouvoir suprême appartenait bien aux représentants du peuple. La toute-puissance de la diète était évidente, car le chef de l'Etat se trouvait dans une situation d'étroite dépendance vis-à-vis de l'Assemblée. L'harmonie dans la répartition des pouvoirs était visiblement rompue et c'est vers une « seimocratie », vers un gouvernement d'Assemblée que l'on s'était dirigé. On se trouvait en quelque sorte en présence d'un parlementarisme dictatorial tel qu'on l'avait conçu en France, sous le régime de la Convention. Ce parlementarisme du type français ignore la séparation des pouvoirs que l'Assemblée concentre en elle et qu'elle exerce par des comités pris dans son sein. Le gouvernement est ainsi considéré comme une émanation de l'Assemblée. La constitution lithuanienne ne va certes pas aussi loin dans la voie de la confusion ; mais le régime qu'elle avait essayé de réaliser conférait une véritable hégémonie à la diète, laquelle exerçait sur le gouvernement un contrôle peu compatible avec les règles du parlementarisme classique.

On trouve bien, à vrai dire, dans la constitution de 1922, certaines dispositions qui semblent donner au chef de l'Etat quelques pouvoirs sur la diète. C'est ainsi qu'il disposait du veto relatif et pouvait user du droit de dissolution. Mais, pour peu qu'on y réfléchisse, on doit constater qu'il n'y a là qu'une apparente sauvegarde du principe de l'égalité des pou-

voirs ; car ces atténuations des prérogatives parlementaires sont en réalité assez illusoires. Ne nous arrêtons pas au droit de veto qui, par son caractère relatif, a la valeur d'un simple avertissement adressé par le chef de l'Etat à l'Assemblée, laquelle ne se trouve ainsi nullement dessaisie. Quant au droit de dissolution, il est ici, entre les mains du Président, d'un maniement fort délicat, car on imagine aisément l'hésitation de celui-ci lorsqu'il s'agira de signer un tel décret à l'égard d'une Assemblée qui l'a porté à sa magistrature ; d'autant plus qu'il devra plus tard recueillir la confiance expresse d'une nouvelle Chambre dont, par avance, il ignore les tendances. La diète est ainsi garantie de ne pas être inquiétée par l'usage abusif de cette prérogative qui est en somme purement théorique, du moins lors du fonctionnement normal de la constitution.

Ces deux dispositions ne restreignent donc pas sensiblement les pouvoirs de l'Assemblée et elles n'enlèvent pas à la constitution son caractère « seimocratique ». Dans cette voie cependant, les autres Etats issus du démembrement de la Russie sont allés plus loin encore. La constitution esthonienne de 1920 ne reconnaît pas, en effet, au Président, le droit de dissolution ou l'usage du veto. De même en Lettonie, où l'on ignore la première de ces prérogatives et où la seconde est beaucoup plus restreinte qu'en Lithuanie. La constitution polonaise de 1921 subordonnait la pratique de la dissolution à l'avis conforme du Sénat, s'inspirant ainsi de la procédure prévue en France dans notre loi constitutionnelle de 1875, mais que la coutume constitutionnelle a tacitement abrogée.

Ce qui donne encore à l'organisation lithuanienne de 1922 un aspect « seimocratique », c'est le fait que

le pouvoir législatif est confié à une seule Assemblée. Il n'existe pas, en effet, à côté de la diète, un Sénat, organe destiné à jouer un rôle modérateur, une Chambre haute dont les membres sont parfois recrutés selon un mode moins démocratique.

Tels sont les traits essentiels de la constitution du 1^{er} août 1922, qui avait donné à la Lithuanie un régime nettement orienté vers une « seimocratie » pure, un gouvernement d'Assemblée. Elle devait rester en vigueur pendant quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au grave conflit de 1926. Il serait vain d'entrer dans les détails d'une organisation qui était appelée à disparaître. Il suffit d'avoir dégagé le caractère général de ce premier statut afin de pouvoir mieux apprécier le sens de l'évolution à laquelle on va assister. Nous évoquerons d'ailleurs aussi peu que possible, la suite des événements qui ont provoqué ce revirement et ont acheminé la Lithuanie vers une nouvelle organisation politique. Cela relève plus particulièrement de la politique intérieure de ce pays et ne présente que peu d'intérêt dans une étude juridique.

La vie constitutionnelle de la Lithuanie se trouva ainsi désorganisée lors de la crise qui éclata en 1926. La situation engendrée par le premier coup d'Etat, le 17 décembre 1926, et considérablement aggravée par celui de 1927, était particulièrement sérieuse, car elle consacrait une violation flagrante de la constitution et par la suite, le pays allait être privé de tout statut politique régulier jusqu'en 1928. Aucun régime provisoire ne fut en effet établi. D'ailleurs, les principaux rouages de la constitution restèrent en place et rien de l'ancienne organisation ne fut ouvertement abrogé. On essaya même de dissimuler la réalité des faits en pré-

tendant qu'il ne s'agissait que d'un simple remaniement dans le personnel gouvernemental. Et, en fait, le ministère de M. Slezevicius démissionna ainsi que le Président Grimius. Ils furent remplacés par M. Smitona à la Présidence de la République et par M. Volde-maras à la tête du ministère. Tous ces changements, parmi les hommes au pouvoir, semblaient ainsi s'être effectués dans l'intérêt de la constitution. Mais ce n'était là qu'une fiction en vue de masquer le caractère révolutionnaire du nouvel état de choses que l'on s'efforçait de faire entrer dans le cadre constitutionnel.

Au début, les principales institutions demeurèrent donc intactes. Cependant, les répercussions du coup d'Etat n'allaient pas tarder à se manifester, au point que la nouvelle situation de fait n'apparut bientôt que comme une déformation de la constitution sur laquelle on prétendait l'appuyer.

La Chambre, où dominaient les éléments de gauche, fut d'abord tolérée. Mais, comprenant elle-même la précarité de sa situation, elle perdit bientôt son omnipotence. Le Seimas, ainsi diminué, se borna à jouer un rôle très effacé après du gouvernement, dont il devint le simple collaborateur et cela, par une tolérance dont il savait la fragilité. Les représentants de la nation furent alors appelés à travailler auprès d'un gouvernement dont, en majorité, ils ne représentaient pas les tendances, mais qu'ils n'osaient renverser, selon les termes de la constitution, qui n'avait pourtant pas été formellement dénoncée. Le mécanisme politique se trouvait donc paralysé.

Après le coup d'Etat de 1926, les auteurs de celui-ci s'efforcèrent, comme on l'a vu, de dénaturer leur acte en cherchant à le ramener à un simple événement

politique qui ne devait pas entraîner un bouleversement constitutionnel. Cette assertion était pourtant démentie par les faits ; car il était bien téméraire, en réalité, de vouloir placer sous l'égide de la constitution un ensemble de faits qui n'étaient que la violation de tous les principes constitutionnels. C'est pour des raisons d'opportunité que la loi ancienne était tolérée. Mais elle ne devait plus désormais recevoir son application que dans la mesure où ses termes étaient compatibles avec le nouvel état de choses. Ainsi, derrière ce compromis apparent, se dissimulait un véritable renversement constitutionnel qui, à une « seimocratie » toute-puissante, allait substituer une dictature gouvernementale.

Une situation aussi équivoque ne pouvait durer qu'avec le consentement tacite du Parlement, qui n'était maintenu qu'à la condition de ne pas s'opposer à l'action d'un gouvernement dont il n'approuvait pas cependant l'attitude. Mais cela ne pouvait pas se perpétuer ; et bientôt la Chambre spoliée reprit conscience de ses prérogatives constitutionnelles. Or, dès qu'elle eut secoué son inertie pour parler un langage plus ferme, on ne tarda pas à s'apercevoir que dans ce conflit entre les deux pouvoirs, le Parlement ne sortirait pas vainqueur, malgré sa forte position constitutionnelle ; car il n'était plus en mesure de destituer le gouvernement en mettant en mouvement la procédure régulière. La constitution était bien morte. Si elle avait encore conservé quelque vitalité, le Seimas aurait usé des ressources qu'elle mettait à sa disposition en retirant sa confiance au gouvernement. Dans le cadre constitutionnel, le conflit aurait pu également être résolu par le recours à la dissolution, et dans ce cas.

le Président aurait dû réunir la nouvelle Chambre dans les délais légaux. Chacune de ces mesures aurait donc été conforme à l'esprit de la constitution. En dehors de cette alternative, on devait sortir de la légalité. Cependant, d'une part, le Parlement hésitait à manifester trop hautement son hostilité envers le gouvernement, sachant bien que sa situation était à la merci de celui-ci. D'autre part, le renouvellement de la Chambre après dissolution paraissait assez aléatoire au gouvernement. Dans une telle atmosphère, la tension ne cessa de croître et ce fut la crise qui devait entraîner le coup d'Etat d'avril 1927.

Le gouvernement et le Parlement s'étant trouvés en désaccord, celui-ci fut dissous sans que ce geste fut accompagné de la convocation des citoyens en vue de procéder à de nouvelles élections. Le gouvernement, désormais tout-puissant, put ainsi poursuivre librement son œuvre et préparer l'avènement de la dictature. Il relégua donc les règles constitutionnelles, se gardant bien, à dessein, de définir la nouvelle organisation qui paraissait plus que jamais inconciliable avec la constitution. On resta alors dans l'imprécision, car celle-ci n'était toujours pas formellement rejetée et la dictature ne devait jamais être ouvertement proclamée. Tout au plus le gouvernement fit-il parfois allusion à une modification de la constitution.

Cet état de choses devait durer pendant plus d'un an, d'avril 1927 à mai 1928. Pendant cette longue période, on se trouva en présence d'un régime assez spécial qu'il est malaisé de définir juridiquement. Il s'agissait là d'une organisation provisoire basée sur la dictature gouvernementale. On comprend que des circonstances impérieuses puissent parfois exceptionnel-

lement imposer une telle solution. Mais ce qui est inconcevable, ce qui constitue une anomalie constitutionnelle, c'est qu'un tel régime se prolonge trop longtemps sans qu'intervienne un statut définissant le pouvoir gouvernemental.

Une des conséquences les plus fâcheuses de cette situation illégale fut un arrêt presque complet de la fonction législative. Dans ce domaine, le gouvernement devait en effet manquer d'initiative. Une pareille stagnation était particulièrement pénible car elle risquait de compromettre le développement de la jeune République et elle serait devenue alarmante si, le 15 mai 1928, le gouvernement n'avait fait un geste décisif en précisant sa position et en rendant au pays son statut. Le gouvernement semblait ainsi renoncer pour l'avenir à la dictature qu'il pratiquait depuis de longs mois et son dernier acte dictatorial était la promulgation de la nouvelle constitution.

L'atmosphère politique, si confuse depuis les deux coups d'Etat, parut ainsi quelque peu clarifiée après l'octroi de cette loi constitutionnelle qui allait limiter l'action gouvernementale. L'effet n'allait certes pas en être immédiat ; mais on allait enfin rentrer dans la légalité et s'acheminer graduellement vers une vie constitutionnelle plus normale. Dès à présent, la Lithuanie jouissait d'une organisation provisoire. Mais celle-ci allait devenir définitive après avoir été sanctionnée par le peuple, dont la consultation devait intervenir avant un délai de dix années. C'est à l'étude de cette loi fondamentale que l'on va consacrer les chapitres suivants, afin d'en dégager les institutions de la Lithuanie et d'en analyser la structure juridique.

CHAPITRE III

TENDANCES GÉNÉRALES DE LA CONSTITUTION DE 1928

La constitution promulguée en 1928 par le gouvernement lithuanien n'allait évidemment pas, dans ses termes, être une reproduction plus ou moins fidèle de la précédente, car, après ces années d'une vie politique troublée, celle-ci avait été tacitement abrogée ; et c'est dans un esprit nouveau, adapté aux circonstances du moment, qu'on devait poser les bases de l'organisation nouvelle.

On connaît, d'une façon assez précise, le caractère et les tendances de la constitution de 1922, pour être en mesure d'apprécier la portée du revirement que venait consacrer le nouveau statut. A ce point de vue, il sera d'ailleurs profitable de ne pas étudier cet acte isolément ; et le rapprochement des deux constitutions permettra de saisir le contraste de leurs dispositions essentielles.

Si, pour aborder ce parrallélisme, on considère d'abord l'origine des deux constitutions, on pourra présumer qu'elles ne seront pas rédigées dans le même esprit. Tandis que la première émanait directement

des représentants du peuple réunis en Assemblée constituante, celle-ci est, au contraire, l'œuvre du gouvernement usant des pleins pouvoirs dont il jouissait depuis les coups d'Etat. Cette simple considération permet déjà de prévoir que l'organisation nouvelle marquera une régression plus ou moins sensible de l'idée démocratique qui avait primitivement joué un rôle si important. On a vu, en effet, que la constitution de 1922 avait donné à la République lithuanienne une forme politique essentiellement démocratique en ce sens qu'elle conférait aux représentants du peuple une autorité considérable, à tel point que le gouvernement se trouvait quelque peu éclipsé et que, de la sorte, l'équilibre parlementaire n'était nullement respecté. On a défini ce régime en disant qu'il rappelait de très près un gouvernement d'Assemblée. Ce trait n'était d'ailleurs pas particulier à la Lithuanie, car la plupart des nations issues de la guerre consacraient également dans leurs constitutions le triomphe de l'idée démocratique. Tous ces peuples libérés aspiraient ainsi à un tel régime, où ils croyaient trouver une garantie pour l'avenir de leur indépendance. C'est pourquoi, dans l'élaboration de leurs constitutions, ils empruntèrent tant aux principes démocratiques, allant même parfois dans cette voie plus loin que la Lithuanie.

La constitution de 1928 ne marque certes pas une rupture avec cet idéal, puisque l'Etat lithuanien, après comme avant, demeure une république démocratique. Les idées qui avaient inspiré les rédacteurs de la première constitution ne sont donc pas systématiquement répudiées, mais elles sont appliquées avec plus de modération et elles vont fournir les éléments d'un statut plus classique. Cela suffit cependant pour donner

à la nouvelle organisation une physionomie fort différente de l'ancienne. Le régime actuel consacre, en effet, un renforcement très sensible du pouvoir exécutif et un amoindrissement corrélatif des prérogatives parlementaires. Par certains côtés, on verra cependant que l'on a fait encore une place importante aux institutions démocratiques en prévoyant une large intervention du peuple dans la gestion des affaires publiques. C'est ainsi que, tant en ce qui concerne l'élection présidentielle qu'en matière de veto populaire ou de referendum de ratification, les attributions directes du peuple sont maintenues et, parfois même, sensiblement élargies. La constitution de 1928 apparaît ainsi comme un compromis entre l'état de chose primitif et la situation dictatoriale engendrée par les deux coups d'Etat.

La constitution proclamée le 15 mai 1928 comprend 107 articles, répartis en 15 sections. Les premiers articles sont consacrés à l'exposé d'un préambule contenant des dispositions générales relatives à l'organisation politique. Beaucoup de constitutions écrites débute ainsi par une préface où l'on trouve la proclamation des principes directeurs qui vont présider à l'application de la loi nouvelle. La constitution lithuanienne consacre de larges développements à cette introduction qui, dans le cas présent, a un sens et une valeur toute particulière. Ainsi, avant de dégager et d'analyser les institutions proprement dites, il convient de s'arrêter sur cette partie, plus abstraite mais non moins typique, de la constitution lithuanienne. Les dispositions qu'on y découvre sont, en effet, assez caractéristiques, car c'est là, au seuil même de l'édi-

fice constitutionnel, que nous sont livrées les idées maitresses dont on s'est inspiré en posant l'organisation politique de l'Etat. Il s'agit sans doute d'un exposé d'apparence un peu théorique, mais il n'est pas dépourvu de signification et il est même essentiel puisqu'il fournit le cadre de la constitution dont il permet d'apercevoir le caractère général. On peut ainsi, dès le début, connaître la physionomie de l'Etat avant même d'être initiés aux institutions qui lui permettront de vivre. Ce souci des auteurs de la constitution n'est d'ailleurs pas superflu et ce travail préliminaire semblait s'imposer ici d'une façon particulière puisqu'ils avaient pour mission de guider une nation qui allait entrer dans une phase toute nouvelle de son existence en faisant ses premiers pas sur le chemin de la liberté. Les préceptes qu'ils apportaient avaient donc pour le peuple une valeur éducative de la plus haute importance.

Cette partie purement abstraite de la constitution est répartie en deux sections dont la première, consacrée aux dispositions générales, donne les caractéristiques essentielles de l'organisation politique et la seconde concerne la garantie des droits et libertés individuels.

I. — Dispositions générales

Dès le début de cette section, on voit affirmer de la façon la plus précise les tendances démocratiques de la République lithuanienne, qui proclame l'indépendance de l'Etat et reconnaît la souveraineté de la nation : « L'Etat lithuanien est une république démo-

cratique et indépendante, le pouvoir souverain appartient à la nation ». Mais, malgré la netteté de ces termes, on est obligé de noter que la précédente constitution allait plus loin encore ; car si l'on rapproche les termes de ces deux actes, on aperçoit certaines nuances qui, dans le statut actuel, marquent un léger recul de l'idée démocratique. La constitution de 1922, au début de son introduction, exprime la volonté de la nation lithuanienne qu'elle considère comme sa seule initiatrice et les préceptes qu'elle pose ont été dictés par la voix « des représentants du peuple ». C'est ainsi la nation qui agissait seule et spontanément, selon sa conscience, dans une pensée de reconnaissance envers les fils de la Lithuanie morts pour sa libération et guidée par la seule providence divine. Tout autre est l'esprit de la constitution de 1928 ; et cela s'explique aisément si l'on se rappelle les circonstances de son apparition. Ce n'est plus alors une nation indépendante qui dicte les règles de sa vie politique. Sa constitution lui est au contraire octroyée par le gouvernement. C'est le chef de l'Etat, en vertu de ses pleins pouvoirs, qui, d'accord avec ses ministres, pose les bases de l'organisation nouvelle. Une telle procédure n'est pas particulièrement démocratique, puisque le peuple n'est en rien appelé à participer à l'élaboration de la loi fondamentale qui est destinée à le régir. Cependant, la constitution pourra revêtir, jusqu'à un certain point, un caractère plus démocratique à l'avenir, puisqu'il est stipulé qu'elle devra recueillir l'approbation du peuple d'ici un délai de dix années. C'est alors seulement, et après l'adhésion du peuple, que les termes de la constitution reconnaissant la souveraineté de la nation se trouveront en partie justifiés.

L'article 2 pose les grandes lignes de la répartition des pouvoirs qui, y lit-on « sont exercés par la diète (Seimas), le gouvernement et les tribunaux ». La diète ne se voit ainsi plus confier la suprématie dont elle jouissait autrefois. Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas expressément formulé et on verra d'ailleurs plus loin qu'il subit même de graves entorses. La constitution de 1922 n'était pas, certes, exempte de tels empiètements puisqu'on a même remarqué qu'elle nous faisait en quelque sorte assister à une absorption de l'exécutif par le législatif. Ici, la méconnaissance de cette règle constitutionnelle va encore se manifester ; mais en sens inverse, car l'objet même de cette constitution était d'assurer la domination du gouvernement sur l'Assemblée et toutes les innovations introduites devaient graviter autour de cette idée.

L'article 3 proclame le caractère intangible de la constitution et déclare nulle toute loi incompatible avec celle-ci. On verra d'ailleurs plus loin qu'il est prévu une procédure spéciale pour procéder à la révision de la constitution et, qu'à cette occasion, une large place est réservée à l'intervention populaire, par voie d'initiative ou de referendum. Quoi qu'il en soit, le pouvoir de décision appartient ici à la diète. Mais l'approbation de celle-ci doit intervenir à la majorité des trois cinquièmes des voix. Par suite de cette procédure un peu compliquée, dont on donnera plus loin le mécanisme, la Lithuanie semble admettre en partie le principe de la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif. C'est d'ailleurs le cas de la plupart des Etats qui vivent sous le régime d'une constitution écrite, telle que, par exemple, notre constitution de 1875. Au contraire, les constitutions purement coutumières,

comme celle de l'Angleterre, n'attribuent pas une valeur particulière à cette loi fondamentale qui est ainsi constamment à la merci d'une modification législative. Reconnaissons qu'il est beaucoup plus logique et plus sage de donner un caractère de stabilité plus grande à cet acte essentiel qu'est la constitution. On peut, dans ce but, ou bien, comme c'est le cas en France, donner la compétence à un organisme spécial, une Assemblée constituante douée d'une personnalité propre, ou bien remettre cette mission à l'organe législatif, mais en lui imposant dans son rôle de pouvoir constituant, une procédure appropriée. Dans le cas que nous envisageons, on a eu recours à ce deuxième procédé, mais on a su s'entourer de garanties appréciables en établissant un contrôle étroit de la nation,

La même section renferme également certains articles qui concernent moins directement l'organisation constitutionnelle. L'article 4 détermine l'étendue de l'Etat lithuanien, dont les limites ont été fixées par les traités internationaux. Il est également précisé que toute diminution territoriale devra obligatoirement être subordonnée à une consultation nationale. Au contraire, en cas d'extension de la Lithuanie, l'intervention de la législation ordinaire sera suffisante pour la ratification. La première de ces prescriptions y est particulièrement importante puisque, d'après ses termes, il est interdit d'effectuer quelque cession territoriale sans le consentement de la nation et contre sa volonté, qu'elle devra exprimer par voie de referendum. Ce texte, qui dans sa rédaction semble d'une portée générale, a été visiblement inspiré en vue d'assurer la sauvegarde de certaines régions de la Lithuanie particulièrement vulnérables et, en particulier,

celle de Vilna. Grâce à cette règle constitutionnelle et par suite de la lourde procédure qu'elle impose, aucun acte international ne pourrait désormais dépouiller la Lithuanie d'une portion de son sol sans l'adhésion du peuple. Si de tels actes étaient accomplis par le gouvernement, par le Président, en vertu de l'article 48, ils seraient nuls, n'ayant aucune valeur constitutionnelle ; et cela, même s'ils avaient été approuvés par un vote favorable de la diète. Bien plus, une décision de la Société des Nations dans ce sens ne pourrait engager la Lithuanie à se dessaisir malgré elle d'une fraction de son territoire. C'est là pour la nation une appréciable sauvegarde de son intégrité territoriale.

L'article 5 introduit une disposition qui était absente de la précédente constitution. Il fixe à Vilna le siège de la capitale, interprétant ainsi la volonté nationale et exprimant une aspiration unanime du peuple. On sait en effet l'intérêt historique, politique et économique que présente pour les Lithuaniens la possession de cette ville. Les légitimes revendications de la nation devaient ainsi avoir leur écho dans la constitution même. Cependant, afin d'expliquer la situation actuelle imposée par les circonstances, il est spécifié que, par une loi, la capitale pourra être transférée ailleurs.

L'article 6 permet au législateur d'accorder à certaines régions une autonomie plus ou moins grande en matière administrative. Une loi spéciale devra fixer le statut des régions ainsi décentralisées. Quoi qu'il en soit, la compétence des organismes locaux (diétines) est rigoureusement limitée, car le pouvoir des Assemblées locales est uniquement relatif aux questions con-

cernant les particularités régionales. Leurs décisions ne doivent pas être contraires aux lois.

Enfin, les articles 7 et 8 concernent : le premier, la langue, qui est le lithuanien, sauf les exceptions locales réglées par les lois ; le second, les couleurs de l'Etat (jaune, vert, rouge), et les armoiries (cavalier blanc sur champ rouge).

II. — Les citoyens lithuaniens et leurs droits

Cette deuxième section qui consacre de longs articles à l'exposé des droits des Lithuaniens est intéressante, malgré son caractère abstrait, car elle va mettre en lumière les conceptions sociales des auteurs de la constitution. Le fait de placer de semblables déclarations en tête de la constitution est une pratique assez usuelle dans les régimes démocratiques basés sur la souveraineté du peuple. On estime, en effet, qu'il est alors indispensable que la nation dont émane le pouvoir soit mise à l'abri de l'arbitraire en se voyant reconnaître dès le début les libertés indispensables à l'exercice de sa mission sociale ; et cela, avant même que soit définie l'organisation des pouvoirs publics.

Qu'il soit formel ou tacite, le principe de la déclaration des droits est entré dans nos mœurs et on peut dire qu'il constitue la base du droit public moderne. On vient de voir quel en était le but ; on en connaît également l'origine et le développement. Cet usage démocratique est né en Amérique où la constitution l'avait adopté en vue d'assurer la protection des nations confédérées. Puis importé et vulgarisé en France par La Fayette, il trouva chez nous son expression véritable

sous la Révolution en donnant sa charte à la démocratie naissante. Dans cette transposition, le principe de la déclaration s'était transformé et élargi puisque désormais on appliquait aux individus ce que l'Amérique avait envisagé pour les seules nations. La déclaration française, malgré les éclipses qu'elle connut, devait apparaître comme le recueil-type des droits de l'homme et pendant longtemps les démocrates devaient s'en accommoder puisqu'elles y trouvaient une sauvegarde suffisante des libertés individuelles. On avait alors eu seulement le souci d'assurer à l'homme un minimum de liberté et de lui donner l'indépendance juridique. A ce point de vue, l'œuvre des hommes de la Révolution avait été considérable et le temps ne devait pas altérer l'actualité de leurs préceptes. Mais ils n'eurent pas la présomption de prétendre qu'ils établissaient un dogme intangible, considérant plutôt qu'ils n'avaient fait qu'écrire les premières lignes d'une liste qui restait ouverte aux conquêtes futures de la civilisation. Et, en fait, devant les progrès incessants et la complexité croissante de la vie sociale le recueil des droits allait s'enfler et son contenu s'enrichir par l'apport d'éléments sociaux. C'était là une nécessité qu'imposait la vie en société, car l'homme devait jouir d'un statut approprié à l'exercice de son activité sociale pour laquelle le simple usage de sa liberté juridique était insuffisant. Celle-ci lui avait donné l'indépendance, mais il serait demeuré un isolé si la protection qu'on lui assurait ne s'était pas élargie afin d'embrasser toutes les formes de l'activité humaine. C'est ainsi que la déclaration des droits allait se compléter et en accueillant des éléments sociaux elle devait prendre une physionomie moins abstraite. Le mouvement qui s'opéra

au cours du XIX^e siècle devait longtemps rester dans le domaine des idées, paralysé dans son développement par les circonstances politiques. Avant l'avènement de la troisième République, il ne s'était vraiment manifesté en France qu'en 1848 et encore d'une façon tout éphémère. Mais il devait, au lendemain de la guerre, connaître son plein essor parmi les Etats de la nouvelle Europe. C'est ainsi que la Lithuanie n'a pas hésité à adopter cette nouvelle interprétation des droits de l'homme auxquels elle a réservé une place importante dans sa constitution.

Cette deuxième section de la constitution de 1928 débute par certaines dispositions intéressantes concernant l'acquisition et la perte de la nationalité lithuanienne. L'article 9 pose la règle de la primauté de la loi nationale en ce qui concerne les questions de nationalité. Dix ans de domicile seront nécessaires à un étranger pour devenir Lithuanien. Mais voici deux particularités curieuses qui constituent une innovation sur l'état de choses antérieur. La première (article 9, alinéa 3) est relative aux citoyens naturalisés et à leurs enfants. Ils ne jouissent pas également les uns et les autres de tous leurs droits civiques. La constitution accorde tous les droits politiques aux enfants des naturalisés qui sont nés dans la nationalité lithuanienne. Ils ont donc la jouissance des droits actifs et passifs. Au contraire, les citoyens nationalisés et ceux de leurs enfants qui sont nés antérieurement à la naturalisation de leur père n'acquièrent que les droits politiques actifs. Cela signifie qu'ils font partie du corps électoral, mais sont incapables de remplir une fonction publique élective. Ainsi, ils ne peuvent se présenter à la diète, poser leur candidature à la présidence de la République ou faire partie

du corps électoral spécial chargé d'élire le chef de l'Etat. Seuls leurs enfants nés dans la nationalité lithuanienne se voient reconnaître la plénitude de leurs droits civiques.

L'autre particularité réside dans l'article 10 qui interdit le cumul des nationalités, ne faisant ainsi que rappeler une règle de la constitution de 1922. Cette disposition, qui a pour but de prévenir l'usage d'une double nationalité et qui reçoit déjà son application dans maints Etats, s'imposait plus particulièrement en Lithuanie. Pour celle-ci, une semblable précaution était nécessaire afin de lui permettre de conserver intacte son unité nationale au moment de sa reconstitution. Cela la mettait en mesure d'écarter les éléments de trouble en limitant l'influence étrangère. La Lithuanie était alors, en effet, cernée par des voisins puissants qui convoitaient son territoire et qui, pour favoriser leurs desseins, n'auraient pas hésité à entreprendre sur son sol une politique de désagrégation nationale. Signalons cependant une exception intéressante prévue à l'article 10. Il est précisé en effet, que le Lithuanien ne perd pas les droits de sa nationalité en devenant citoyen d'un Etat d'Amérique s'il s'acquitte de certains droits fixés par la loi. Cette dérogation n'existait pas dans la précédente constitution. Quelle en est donc la signification exacte ; et pourquoi cette exception à la règle ? Quoique un peu surprenante à première vue, elle peut cependant s'expliquer.

La Lithuanie n'a sans doute pas les mêmes raisons de redouter à l'égard des Etats d'Amérique les conséquences que pourrait entraîner le cumul de sa nationalité avec celle, par exemple, de l'un de ses puissants voisins. Au contraire, dans le cas présent, il n'y a aucun

inconvenient à reconnaître cette double nationalité aux Lithuaniens émigrés en Amérique, leur permettant ainsi de conserver des liens avec leur patrie. Une telle règle sera même de nature à favoriser la formation de colonies lithuaniennes sur le sol américain. On a ainsi cru devoir encourager de semblables initiatives car on avait encore présent à l'esprit le rôle important joué par les éléments lithuaniens dans l'œuvre de libération de la patrie et l'on n'avait pas oublié le précieux concours qu'ils avaient apporté aux alliés en se rangeant à leurs côtés pendant la guerre. Ces considérations légitiment en partie cette disposition constitutionnelle, étrange au premier abord.

Les articles suivants (11 à 23) sont consacrés à l'énoncé des droits du citoyen et à l'exposé des libertés individuelles. De cette énumération abstraite se dégage nettement le principe démocratique de l'égalité le plus rigoureux des Lithuaniens et de leur soumission à la loi sans distinction de sexe ou de condition. La liste des droits et libertés formulés dans cette partie ne révèle pas de dispositions particulièrement nouvelles. Sur bien des points au contraire cette nomenclature n'est qu'un rappel de la déclaration française dont elle reproduit parfois les termes. Il suffira donc d'exposer ces articles dont le contenu nous est familier.

La constitution interdit formellement l'octroi de privilèges quelconques, car de telles pratiques seraient incompatibles avec un régime républicain. Elle garantit au citoyen l'intégrité de ses droits contre toutes atteintes qui pourraient leur être portées pour des raisons de langues, d'origine ou de religion (article 11). La liberté de conscience et de croyance est d'ailleurs plus loin assurée, sans que toutefois le citoyen puisse y trouver un

motif pour enfreindre les lois et se soustraire à ses devoirs civiques.

D'autres garanties précieuses sont également accordées au Lithuanien, et, en particulier, celles qui ont trait à l'inviolabilité de sa personne. Toute arrestation arbitraire est proscrite, et la liberté du citoyen ne peut être restreinte qu'en se conformant à une procédure prévue par les lois. Si ce n'est en cas de flagrant délit, il ne peut être mis en état d'arrestation qu'en vertu d'un mandat de l'autorité judiciaire qui doit lui être remis dans les quarante-huit heures. Le domicile étant inviolable, toute mesure de perquisition doit être opérée selon les règles légales et la justice ne peut y recourir que dans les cas prévus.

Le secret de la correspondance et des communications est assuré. Il ne peut y être dérogé que pour des motifs déterminés par les lois en vue de l'ordre et de la sécurité publique. Seules également des raisons d'ordre et de moralité publique peuvent permettre de limiter ou de suspendre la liberté de la parole et de la presse que la loi garantit expressément d'autre part.

Les réunions qui ne présentent pas un caractère illícite sont autorisées moyennant l'accomplissement des formalités réglementaires. L'accès en est cependant interdit aux personnes porteuses d'armes ou susceptibles de troubler la tranquillité publique. Les citoyens peuvent former des associations ou des unions à la seule condition que celles-ci ne soient pas contraires aux lois pénales dans leur but et par leurs moyens.

L'article 19 arrêtera notre attention car il contient une innovation curieuse et pose une règle fort importante : « Pour des buts confessionnels et culturels, peuvent être formées des personnes morales de droit public,

selon l'ordre établi par la loi » (article 19). La particularité consiste en ce qu'il ne s'agit pas seulement ici de sociétés privées d'intérêt public, mais bien plutôt de services publics jouissant d'une certaine autonomie contrôlés et subventionnés par l'Etat. On leur reconnaît, en outre, des pouvoirs exorbitants du droit commun.

L'article 23 rappelle le caractère absolu du droit de propriété. Les citoyens ne peuvent être expropriés de leurs biens que pour cause d'utilité publique et après l'intervention de la Chambre. La constitution lithuanienne est sur ce point beaucoup moins restrictive que certaines constitutions de l'Europe nouvelle qui ont souvent considérablement limité ce droit fondamental au nom de conceptions sociales supérieures.

Les fonctionnaires ne sont pas, en Lithuanie, protégés par la garantie administrative contre les préjudices qu'ils peuvent causer au public dans l'accomplissement de leurs fonctions (article 20). Cette disposition mérite d'être soulignée, car il semble bien qu'il s'agisse ici des fautes de service et non pas seulement des fautes de personnel, selon la distinction qu'on a coutume de faire en droit public français. De la sorte le fonctionnaire n'est pas assuré d'une impunité systématique comme c'était, par exemple, le cas en France lorsque l'article 75 de la loi de l'an VIII était encore en vigueur. Sous un tel régime aucune poursuite ne peut être exercée contre un fonctionnaire sans une autorisation que l'administration est libre d'accorder ou de refuser. Toute différente est la loi lithuanienne qui permet d'assigner le fonctionnaire en justice sans qu'intervienne préalablement l'autorité supérieure. On peut ainsi demander au tribunal directement la réparation des dommages causés par les agissements d'un agent public. D'autre part,

il n'existe pas, comme chez nous une procédure permettant de dessaisir le tribunal en élevant le conflit, pour la raison bien simple que, comme on le verra, la Lithuanie ignore l'institution d'une juridiction administrative. L'administration est ainsi dépourvue de ce moyen détourné que lui donnerait le conflit pour soustraire ses fonctionnaires à une poursuite judiciaire. C'est là une garantie particulièrement précieuse que beaucoup de constitutions n'ont souvent pas le souci d'assurer aux citoyens.

Les articles 21 et 22 consacrent une intéressante application des principes démocratiques en introduisant les institutions du gouvernement semi-direct. La loi reconnaît, en effet, aux citoyens le droit de pétition et d'initiative. N'insistons pas sur le droit de pétition à la diète formulé à l'article 21 et dont jouit chaque citoyen. C'est sans doute là une satisfaction pour l'individu ; mais l'usage de cette faculté ne lui permet pas d'exercer une action vraiment efficace dans le domaine législatif. Beaucoup plus important est le droit d'initiative que l'article 22 accorde aux Lithuaniens. Vingt-cinq mille citoyens jouissant du droit électoral à la diète peuvent, suivant le mode prévu par la loi, soumettre un projet législatif à la Chambre, que celle-ci est tenue de discuter. Ce texte est d'ailleurs la reproduction littérale de l'article 20 de la précédente constitution. Ce droit d'initiative a, il est vrai, une portée toute relative et il n'est nullement entravant pour le Parlement, puisque la loi ne prévoit aucune sanction pour le cas où celui-ci ne tiendrait pas compte de la volonté nationale, en ne votant pas le projet de loi.

Des deux règles précédentes qui donnent à l'organisation lithuanienne une physionomie démocratique, il

convient de rapprocher une autre disposition constitutionnelle formulée plus loin, dans la section XIV et qui est relative à la révision de la constitution. Si nous extrayons ce texte pour le placer ici, c'est parce qu'il apporte un complément à l'énoncé des droits contenus dans la présente section. En effet, les articles 103 et 104 instituent le veto populaire et le referendum facultatif de sanction pour les projets adoptés par la diète en vue de modifier ou de compléter la constitution. Mais cette ratification de la nation ne peut être mise en mouvement que si le Président de la République ou 50.000 citoyens électeurs l'exigent dans les trois mois à compter du jour de la publication. Il faut constater que cette procédure marque un progrès sensible sur l'état de chose antérieur, car la constitution de 1922, aux termes de son article 103, rendait impossible cette pratique lorsque le projet de modification ou de complément de la constitution avait été adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des voix du Seimas. On ne retrouve plus ici une telle exigence. Cependant, à un autre point de vue, l'action populaire se trouve maintenant plus restreinte dans un certain sens, par le fait que sous l'empire de la loi primitive, les représentants du peuple avaient la faculté d'imposer le referendum si un quart des membres de leur diète le jugeaient opportun. Actuellement, ce droit ne leur est plus reconnu.

Dans le domaine législatif proprement dit on trouve une procédure analogue qui permet à la nation de manifester sa volonté d'une façon directe, par voie de referendum — « sur l'initiative du gouvernement ou de 50.000 citoyens jouissant du droit électoral à la diète, les lois adoptées ou rejetées par celle-ci peuvent être soumises à la décision de la nation par voie de consul-

tation ». Mais nous hésitons à faire trop grand état de cette règle constitutionnelle, pourtant intéressante, car, pour une raison imprécise, l'article qui pose ce principe est contenu dans la section intitulée : « Dispositions transitoires ». Cependant, rien dans sa rédaction ne paraît mettre en doute son caractère définitif. Ce point manque certainement de précision.

Toute cette partie préliminaire consacrée à l'énumération des droits du citoyen dénote en somme un grand éclectisme de la part des auteurs de la constitution qui n'ont pas hésité à faire appel à des institutions dont ils ont puisé les éléments chez certains Etats de vieille démocratie tels que la Suisse.

Mais en ce qui concerne plus spécialement les droits individuels les règles précédentes que l'on a dégagé de cette section n'ont pas révélé jusqu'à présent des innovations bien remarquables dans ce domaine. En somme, la plupart des principes qui y sont énoncés ne sont pas absolument nouveaux, car ils ne constituent souvent qu'une adaptation de la déclaration française de 1789 dont le contenu nous est familier. Celle-ci n'a d'ailleurs pas vieilli avec le temps et ses préceptes sont encore susceptibles de donner des bases solides aux démocraties modernes. Cependant cet exposé n'est pas venu illustrer ces tendances sociales que l'on présentait au début comme une des caractéristiques du droit contemporain. Les dispositions rédigées dans cet esprit ne sont pourtant pas absentes de la constitution ; mais elles sont réparties dans d'autres sections. Il convient donc d'en extraire le contenu afin de compléter l'étude que l'on a abordée.

Les différents articles des sections que l'on va maintenant étudier ont généralement trait à la protection

sociale de l'individu. Toutes les formes de l'activité dans la vie en société y sont envisagées et l'homme s'y voit assurer toutes les garanties indispensables à l'accomplissement de sa mission sociale.

Ces différentes sections traitent des droits des minorités nationales (VIII), de l'instruction publique (IX), des matières confessionnelles et culturelles (X), de la protection sociale (XIII) et de la base politique et économique de l'Etat (XI).

La garantie sociale est l'objet de longs développements où l'on proclame le principe de la sauvegarde du travail humain et de la protection du travailleur contre tous les risques auxquels il est exposé (article 98). La base de la vie familiale est le mariage basé sur l'égalité de droit des deux sexes. La constitution annonce que des dispositions législatives ultérieures viendront protéger la maternité, la morale et la santé publique. L'Etat organise avec un soin particulier l'instruction publique en ouvrant librement aux enfants l'accès des écoles et en proclamant que l'éducation est le devoir suprême des parents. L'enseignement primaire sera d'ailleurs obligatoire et gratuit. Cependant l'Etat, tout en conservant le contrôle des écoles, ne se reconnaît pas le monopole en matière d'éducation. Les collèges confessionnels privés sont en effet autorisés, et ces institutions peuvent même recevoir des subventions du trésor. Dans le domaine confessionnel et culturel, l'Etat se montre par ailleurs particulièrement tolérant. L'Etat ne se contente pas d'assurer la liberté de croyances et de permettre la pratique de toute religion. Par son intervention il confère une situation privilégiée aux organisations religieuses qui jouissent d'une grande liberté d'action et de garanties appréciables. C'est ainsi qu'elles possèdent

dans l'Etat la personnalité morale et peuvent de ce fait imposer à leurs membres des taxes destinées à subvenir aux besoins de leur culte. Leur activité n'est en rien entravée et la gestion de leur patrimoine n'est nullement limitée par les lois. L'Etat se montre même par certains côtés particulièrement bienveillant pour les ministres des cultes qu'il dispense de toute obligation militaire. Enfin l'exercice des devoirs religieux doit être obligatoirement assuré à tous les citoyens par le respect du repos dominical. On voit ainsi l'importance que l'on semble en Lithuanie attacher à ces questions confessionnelles et la situation privilégiée dont par la suite on a fait bénéficier les organisations religieuses. Toutes les dispositions précédentes viennent consacrer des règles que l'on est un peu étonné de trouver au sein d'une constitution démocratique, car elles sont assez peu conformes aux conceptions modernes concernant les rapports de l'Eglise et de l'Etat. La solution lithuanienne en cette matière, si éloignée qu'elle soit de nos tendances sociales, n'est cependant pas sans explications. Les motifs qui ont poussé dans cette voie les auteurs de la constitution sont, en effet, assez sérieux pour légitimer leur attitude concernant la question religieuse. Il y a là surtout une survivance du passé et toutes ces dispositions, qui alourdissent sans doute une constitution républicaine, révèlent le souci de ne pas porter atteinte aux traditions du peuple lithuanien chez qui le sentiment religieux était demeuré si intense. On aurait donc tort d'y voir une atteinte portée aux principes démocratiques. Cette tolérance en matière confessionnelle était même indispensable afin que l'instauration du nouveau régime politique s'accomplisse sans heurt. En agissant de la sorte, le gouvernement s'est fait l'interprète des

aspirations de la nation et il a ainsi fait œuvre sage et opportune. D'autres raisons également profondes ont incité les auteurs de la constitution à pratiquer cette politique prudente. Ils ne voulaient pas, par un geste irréfléchi, bouleverser certaines institutions séculaires en dépouillant l'Eglise d'un rôle qu'elle n'avait jamais cessé de jouer en matière d'état civil. L'article 86 reconnaît, en effet, formellement la validité des actes de naissance, de mariage et de décès qui ont la même valeur légale que s'ils avaient été passés devant l'autorité civile. Cette participation de l'Eglise dans la confection et la conservation des actes de la vie civile rappelle une pratique de l'ancienne France. A l'heure actuelle de semblables conceptions nous paraissent quelque peu désuètes et leur survivance dans la société lithuanienne ne peut s'expliquer que si l'on tient compte de l'ambiance de mysticisme qui caractérise ce peuple.

La section VII que nous abordons maintenant contient un ensemble de dispositions qui révèlent chez les auteurs de la constitution un sens très juste des réalités. Les articles en question concernent les droits des minorités nationales auxquelles la loi permet d'accorder une appréciable autonomie et de précieuses garanties. Les minorités nationales, pour peu qu'elles groupent une partie notable de citoyens, ont le droit de gérer sur des bases d'autonomie leurs intérêts nationaux culturels (instruction populaire, bienfaisance, mutualité) et d'élire des organes représentatifs en vue de la gestion de ces intérêts. Bien entendu leur activité ne doit pas sortir du cadre fixé par les lois et dans leur gestion elles doivent se soumettre aux prescriptions légales. Les minorités ont le droit d'imposer à leurs membres des taxes destinées à subvenir aux besoins des œuvres de

leur culture nationale et reçoivent une part équitable des sommes que l'Etat et les administrations autonomes consacrent aux besoins de l'instruction populaire et de la bienfaisance, si ces besoins ne sont pas assurés par les établissements généraux de l'Etat et de l'administration autonome.

En accordant aux minorités une telle autonomie et en aménageant celle-ci d'une façon aussi judicieuse, les auteurs de la constitution ont agi avec beaucoup de clairvoyance, car ils se sont montrés soucieux de satisfaire ainsi aux exigences du droit contemporain. Celui-ci avait en effet posé certaines règles particulières à l'intention des jeunes Etats auxquels il prescrivait un large discernement dans l'application de la loi, en vue de ne pas opprimer les éléments nationaux qu'une législation aveugle et trop uniforme aurait pu heurter. Il était donc sage dans ces conditions de chercher à donner assez de souplesse à l'organisation politique pour que les traditions et les particularités locales fussent respectées sans risquer pour cela de compromettre l'unité nationale. Mais on ne pouvait concilier ces deux nécessités sans introduire des dispositions telles que celle qu'on vient de relever dans la constitution lithuanienne. Il faudrait cependant se garder de voir en cela une atteinte à l'unité nationale, car celle-ci ne s'en trouve nullement altérée. La nation lithuanienne avait conservé son individualité ethnique, mais il ne fallait pas ignorer que si ce peuple était demeuré toujours uni par les liens de la race, il n'en avait pas moins été, au cours de son histoire tumultueuse, exposé à une influence étrangère dont certains de ses éléments portaient encore la marque. Au contact et sous la pression de l'étranger, la Lithuanie s'était vue, depuis des siècles.

imposer des usages qu'il n'eut peut-être pas été habile de faire disparaître du jour au lendemain dans le seul dessein de réaliser une complète unité au moment de sa renaissance. On comprit alors qu'il était plus adroit de ne pas négliger de telles considérations si l'on voulait rédiger un statut qui répondît vraiment aux aspirations de la nation et fût ainsi l'expression de la réalité.

On verra d'ailleurs, par la suite, avec l'étude du territoire de Memel, un autre exemple de la protection des minorités en Lithuanie. Mais le statut en question est d'origine extra-constitutionnelle puisqu'il a été imposé par les alliés et de la sorte il ne constitue pas une adhésion spontanée de la nation aux principes du droit contemporain, comme c'est, au contraire, le cas pour les articles que l'on vient d'examiner.

CHAPITRE IV

RÉPARTITION DES POUVOIRS

On a vu précédemment quel mécanisme constitutionnel avait fonctionné en Lithuanie depuis 1922 jusqu'aux coups d'Etat. Il s'agissait alors d'un système représentatif dans lequel le parlementarisme apparaissait sous un aspect répondant assez peu à nos conceptions du régime parlementaire. Les auteurs de la constitution de 1922 avaient, au contraire, bouleversé les règles de la doctrine classique en conférant une véritable hégémonie aux représentants de la nation. Nous avons caractérisé cette tendance en disant qu'elle mettait en présence d'une sorte de dictature d'Assemblée, puisque la diète se voyait reconnaître des pouvoirs exorbitants, non seulement au point de vue législatif, mais également au point de vue gouvernemental, par suite du contrôle étroit qu'elle exerçait sur l'exécutif. Ce régime, analogue sur plus d'un point à celui qui fut pratiqué en France sous la Convention et plus tard avec l'Assemblée Nationale, fut abandonné par la Lithuanie pour faire place à une autre forme, plus classique du parlementarisme, celui qui est basé sur une collaboration paritaire du gouvernement et de la Chambre. Ce système parlementaire du type anglais,

qui part du principe de l'égalité des pouvoirs, implique nécessairement pour son fonctionnement une parfaite communauté de vues entre l'Assemblée et le gouvernement, le désaccord devant se résoudre par la démission de celui-ci ou la dissolution de celle-là. Ici le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, bien que séparés et exercés par des organes distincts, ne sont cependant pas isolés l'un de l'autre ; ils ne s'ignorent pas et la confiance la plus absolue doit régner entre eux. La base du régime parlementaire réside donc dans l'égalité des pouvoirs et cette parité est assurée grâce à ce mécanisme particulier destiné à maintenir le gouvernement et le parlement en parfaite harmonie.

Les rouages du parlementarisme ainsi compris sont donc : d'un côté, le parlement ; de l'autre, le gouvernement, lui-même scindé en deux organes : le chef de l'Etat qui est politiquement irresponsable et le cabinet des ministres, qui doit jouir de la confiance de l'Assemblée.

C'est dans cette voie que s'est engagée la Lithuanie avec la constitution de 1928. Ayant signalé la nouvelle orientation de la politique lithuanienne, on peut déjà deviner quelles seront les grandes lignes de la nouvelle organisation constitutionnelle. La diète va voir disparaître son omnipotence dictatoriale et sera désormais confinée dans son rôle législatif. Par contre, la situation du gouvernement sera considérablement relevée et ses attributions renforcées. On parviendra ainsi à l'établissement d'un régime basé sur une répartition paritaire des pouvoirs qui seront appelés à collaborer dans une mutuelle confiance.

Le trait le plus caractéristique de la constitution de 1928 réside incontestablement dans ce renversement

de l'état de choses antérieur en vue de l'instauration du parlementarisme. Les dispositions les plus frappantes et les plus significatives sont donc celles qui déterminent les nouvelles attributions du pouvoir exécutif. Toutes les innovations évoluent en effet autour d'une idée maîtresse : la nécessité de raffermir le pouvoir exécutif. C'est pourquoi, négligeant l'ordre constitutionnel, nous allons aborder dès à présent l'étude du pouvoir exécutif qui contient les éléments essentiels du régime en vigueur.

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement composé du Président de la République et du cabinet des ministres. Cette dualité dans le pouvoir exécutif, son dédoublement en deux organismes distincts est une nécessité pour le fonctionnement du régime parlementaire qui implique la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée. Mais cette responsabilité gouvernementale ne concerne le pouvoir exécutif que dans son élément interchangeable, le cabinet des ministres dont la situation est instable et subordonnée à la confiance du Parlement. Mais, à côté des ministres, il y a le chef de l'Etat qui lui, est politiquement invulnérable. Dans son rôle d'arbitre de la vie politique et de gardien de la constitution, le Président de la République n'est pas responsable devant l'Assemblée.

Le Président de la République

Le Président de la République est élu pour sept ans. Signalons dès à présent ici une différence avec la précédente constitution, celle de 1922 où la durée du mandat présidentiel n'était que de trois ans. La nouvelle disposition qui semble s'être inspirée de la règle française

est certainement plus sage puisqu'elle permet au chef de l'Etat d'exercer sa magistrature avec toute la continuité désirable.

Mais l'innovation la plus intéressante réside dans le nouveau mode de désignation du Président de la République. Autrefois, il était élu par la diète (article 41). Actuellement, c'est la nation qui le choisit par l'intermédiaire de représentants spéciaux qu'elle désigne à cet effet selon une procédure que l'on examinera par ailleurs. Ce système de désignation du Président de la République est appelé à modifier sensiblement le caractère même du régime politique. Le prestige du chef de l'Etat se trouve en effet singulièrement accru du fait que celui-ci peut désormais se considérer comme le représentant direct de la nation. D'autre part, l'idée de dépendance du chef de l'Etat vis-à-vis de la diète se trouve ici complètement écartée. Ne pouvant plus désormais être regardé comme le mandataire de celle-ci, sa situation est évidemment plus forte et par ce fait il pourra exercer son autorité sans que le parlement puisse entraver son action. De plus, il ne sera pas, comme c'était le cas autrefois, paralysé dans l'usage du droit de dissolution qui est un élément essentiel pour le fonctionnement normal du régime parlementaire. Par suite de la procédure électorale dont on verra les détails, le Président semble jouir de la confiance de toute la nation et c'est là pour lui un puissant contrepoids aux pouvoirs de la diète. Ceci contribue largement à réaliser l'équilibre entre le gouvernement et le parlement, ce qui est tout à fait conforme aux règles du régime parlementaire. En 1922 on n'avait, certes, pas eu le même souci et c'était là la grande faiblesse de cette première constitution.

1° ELECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Aucune condition particulière n'est requise en ce qui concerne la candidature à la Présidence si ce n'est l'âge de quarante ans et la qualité de citoyen éligible à la diète. Le même Président peut être réélu indéfiniment. Remarquons que la constitution de 1922 n'autorisait qu'une seule réélection.

La loi constitutionnelle du 25 mai 1928 a, dans son article 43, prévu que le Président de la République sera élu pour sept ans par les représentants extraordinaires de la nation et qu'une loi fixant le mode et l'ordre des élections sera promulguée ultérieurement. C'est aux stipulations de cet article que répond la loi électorale dont nous allons parler.

Etant donné que l'élection des représentants extraordinaires de la nation est basée sur celle des Conseils communaux, municipaux et de districts, il y a lieu de passer en revue cette dernière.

Au point de vue administratif, la Lithuanie est divisée en 23 districts. Les districts sont divisés en communes dont le nombre varie et les communes se divisent en des unités dont le nombre est également variable et qui s'appellent « seniunijas ».

Comme organe collectif à la tête d'une commune se trouve le Conseil communal, qui est composé du maire de la commune et des représentants des « seniunijas » à raison d'un pour chacune de celles-ci.

A la tête du district se trouve comme organe collectif un Conseil de district, composé des représentants des communes, de ceux des villes assimilées aux communes, des maires des communes et des bourgmestres des villes assimilées aux communes.

Comme organe collectif à la tête d'une ville se trouve un Conseil municipal élu par les habitants de la ville à raison de : 9 membres pour les villes comptant jusqu'à 5.000 habitants — 12, pour celles jusqu'à 10.000 habitants — 15, jusqu'à 20.000 — 21, jusqu'à 40.000 — 27, jusqu'à 60.000 — 30, jusqu'à 80.000 — et 36 membres pour les villes de plus de 80.000 habitants.

Sont électeurs les personnes ayant accompli leur 24^e année au moins au jour de l'élection et ayant habité la ville pendant une année au moins, et cela à condition : 1°) qu'ils paient des impôts ou qu'ils soient imposables à titre de possesseurs de biens immeubles, de revenus personnels, d'un commerce, d'une industrie, d'un métier ou d'un appartement. 2°) Qu'ils soient fonctionnaires de l'Etat ou d'une institution communale ou municipale.

Le même âge de 24 ans est également requis pour la participation aux élections des Conseils communaux et de districts. Ce sont donc ces Conseils communaux, municipaux et de districts qui, d'après la loi électorale du Président de la République, se réunissent ensemble à la date du 2 décembre 1931 pour procéder à l'élection des représentants extraordinaires de la nation. Seules les villes plus importantes de Kaunas, Klaipéda, Siauliai et Panevezys élisent séparément leurs représentants extraordinaires de la nation.

Assemblée des représentants extraordinaires de la nation

Chaque district élit les représentants extraordinaires de la nation à raison d'un par 20.000 habitants. Pour la fraction dépassant 10.000 habitants, il est procédé à

l'élection d'un représentant de plus. La même base sert également à fixer le nombre des représentants extraordinaires de la nation éligibles par les villes de Kaunas, Klaipéda, Siauliai et Panevezys. C'est ainsi qu'il y aura 118 représentants extraordinaires de la nation au total.

Les présidents des assemblées élisant les représentants extraordinaires de la nation sont nommés par le Président du conseil des ministres parmi les électeurs. Ces Assemblées ont pour seul but d'élire les représentants extraordinaires de la nation et ne sont pas compétentes pour délibérer ou décider de quoi que ce soit en dehors de leurs attributions. Elles sont légales si la moitié au moins des électeurs figurant sur la liste y participent. Chaque membre de ces assemblées a le droit de proposer des candidats pour être représentants extraordinaires de la nation.

L'élection se fait par un vote secret. Sont considérés comme élus ceux qui ont réuni la majorité des voix des votants, laquelle, toutefois, ne doit pas être inférieure au cinquième des électeurs inscrits sur la liste. Si, en procédant ainsi, on n'arrive pas à élire le nombre nécessaire de représentants extraordinaires de la nation, on procède à un second tour de vote pour lequel la majorité simple sera suffisante. Au cas où plusieurs candidats réuniraient le même nombre de voix, le candidat le plus âgé serait considéré comme élu.

Contre le résultat des élections des représentants extraordinaires de la nation, une plainte peut être portée devant le Tribunal Suprême par le chef du district et par chaque électeur. Ces plaintes devront être remises par les électeurs au chef du district avant 14 heures le lendemain de l'élection. Le chef de district, de son côté, est tenu de les soumettre au Tribunal Suprême le

troisième jour après l'élection, au plus tard. Le Tribunal Suprême statue sur ces plaintes au plus tard le cinquième jour suivant l'élection et donne connaissance des résultats au chef de district compétent.

Les représentants extraordinaires de la nation, élus de la façon que nous venons de décrire, se réunissent au lieu et temps fixés par le Président du conseil des ministres pour procéder à l'élection présidentielle. Cette Assemblée est présidée par le Président du conseil ou par le ministre le remplaçant, lesquels n'ont le droit de vote que s'ils ont été eux-mêmes élus comme représentants extraordinaires de la nation.

Cette assemblée a pour seul but l'élection du Président de la République. Elle ne peut pas soulever de discussion ni prendre de décision quelle qu'elle soit. Elle est légale du moment qu'une moitié au moins de tous les représentants extraordinaires soit présente.

L'élection du Président de la République est faite par vote secret.

Le candidat à la Présidence de la République peut être proposé par un groupe de vingt représentants au moins. Ces propositions doivent être faites par écrit et porter les signatures des proposants. Chaque représentant extraordinaire de la nation ne peut souscrire qu'à une seule proposition de candidat.

Est considéré élu celui qui réunit la majorité absolue des voix. Au cas où personne ne réunirait cette majorité absolue, il serait procédé à un second tour de vote pour lequel la majorité simple sera suffisante. Si plusieurs candidats obtiennent un nombre égal de voix, le plus âgé est élu Président de la République.

En prenant possession de ses fonctions, le Président de la République prête serment de veiller de toutes ses forces sur le bien-être de la nation et sauvegarder les lois, d'exercer consciencieusement ses fonctions et d'être également juste pour tous.

L'article 47 résout la question de suppléance pour le cas où le Président de la République quitte les limites de l'Etat, tombe malade, démissionne ou meurt. C'est alors le premier ministre qui le remplace jusqu'à la nomination de son successeur.

2° RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La constitution de 1922 avait prévu une double responsabilité, pénale et politique du Président de la République. Le chef de l'Etat était en effet susceptible d'enourir la disgrâce de l'Assemblée à la suite d'un vote hostile de celle-ci pris à la majorité des deux tiers des membres. Une telle prérogative de l'Assemblée avait pour résultat de mettre le Président sous la dépendance de la diète et d'enlever à celui-ci tout prestige et toute autorité sur les représentants de la nation.

La responsabilité politique proclamée en 1922 était inconciliable avec le parlementarisme tel que nous le concevons et le pratiquons. Dans un régime parlementaire sainement compris, le chef de l'Etat doit être politiquement à l'abri de toute atteinte. En dehors et au dessus des luttes politiques, la constitution doit lui conférer la stabilité qui lui est indispensable dans son rôle d'arbitre et de chef. Cela n'exclut pas le contrôle du parlement sur la partie agissante du gouvernement, le conseil des ministres qui doit répondre devant l'Assemblée de tous les faits de son activité politique.

C'est ce que devaient comprendre les auteurs de la constitution de 1928. Celle-ci ne mentionne plus en effet la responsabilité politique du chef de l'Etat. C'est là un retour à plus de modération et un acheminement vers un parlementarisme plus normal. C'est également pour le Président de la République un renforcement considérable de son autorité, car désormais il ne sera plus paralysé par une Chambre toute puissante prête à le destituer.

Cependant la responsabilité pénale subsiste encore. Elle est prévue à l'article 65 qui se contente de lui appliquer en pareil cas la procédure prévue à l'article 64 relative à la responsabilité des ministres et du Contrôleur d'Etat pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ou crime de haute trahison. Mais, tandis que l'article 63 de la constitution de 1922 n'exigeait que la majorité absolue du Seimas pour la mise en accusation, il est nécessaire maintenant de réunir les trois quarts des voix de tous les membres de la diète. Le texte nouveau est donc sensiblement plus restrictif que le précédent. En subordonnant la mise en accusation à l'obtention d'une telle majorité, on a cherché à éviter les poursuites téméraires et vexatoires contre le chef de l'Etat ou les ministres. Cette procédure ne sera ainsi mise en mouvement que dans les cas particulièrement graves et lorsque le Président se sera montré vraiment indigne de conserver sa fonction.

Comme on l'a déjà souligné, le fait d'avoir supprimé la responsabilité politique du chef de l'Etat caractérise nettement l'esprit de la nouvelle constitution. Une semblable disposition révèle déjà les tendances de celle-ci et le désir de ses auteurs d'introduire un parlementarisme classique, du type anglais et analogue à celui qui

est pratiqué en France depuis 1875. La Lithuanie s'éloigne ainsi de cette autre forme de système représentatif qui avait donné au régime constitutionnel de 1922 l'aspect d'un gouvernement d'Assemblée. Ce mécanisme politique manquait évidemment de souplesse par suite de la dissymétrie qu'il avait apporté dans la répartition des pouvoirs. Il devait donc être d'un maniement très lourd ; et en fait, il fut la source d'incessants conflits. C'est pourquoi en 1928 on dut abandonner cette conception fort séduisante pourtant par son côté démocratique. On préféra alors instaurer un parlementarisme qui, sans être exempt de faiblesse ne s'en était pas moins imposé dans les grandes démocraties modernes. En relevant de la sorte la situation du chef de l'Etat on a accompli un geste décisif qui marque bien la nouvelle orientation constitutionnelle.

Le Président de la République issu d'un vote populaire, indépendant de la diète est donc irresponsable, sauf, dans les cas exceptionnels prévue à l'article 65. Pour se conformer aux principes du parlementarisme, la constitution va donc mettre à ses côtés un ministère chargé avec lui du pouvoir exécutif dont il assumera la partie la plus active et dont les membres seront eux, responsables non seulement de leurs actes, mais également de ceux du chef de l'Etat. Les ministres, et c'est là un des traits les plus typiques du régime parlementaire, vont ainsi couvrir le Président de la République et endosser sa responsabilité en apposant leur contre-seing aux actes de celui-ci, c'est-à-dire en joignant leur signature à la sienne chaque fois qu'il doit prendre une décision. Cette formalité est un rouage essentiel pour le fonctionnement du parlementarisme, elle est indispensable pour assurer l'équilibre des pouvoirs qu'implique

celui-ci. Le Président étant, pour des raisons de prestige, inattaquable, ce sont ses collaborateurs du gouvernement qui répondront de ses actes devant le parlement et les rapports de mutuelle confiance qui doivent exister entre les deux pouvoirs seront ainsi sauvegardés. Mais la seule manière que l'on ait de dégager le chef de l'Etat et de lier ainsi les ministres, c'est de les faire participer à tous les actes présidentiels en obtenant leur signature. C'est le seul moyen que l'on ait trouvé pour concilier l'irresponsabilité du Président indispensable à sa magistrature, avec le principe parlementaire du contrôle de l'Assemblée sur l'activité gouvernementale. On est ainsi parvenu à mettre celui qui doit jouer le rôle d'arbitre suprême, à l'abri d'attaques et de poursuites susceptibles d'ébranler son prestige, sans pour cela que son activité échappe à la surveillance de la nation souveraine. En somme il est indépendant dans sa personne tout en étant indirectement contrôlé dans ses actes.

Il est bien évident que la situation du chef de l'Etat serait toute différente si, au lieu d'être désigné par la nation, il était issu du suffrage parlementaire comme c'était autrefois le cas. S'il en était toujours ainsi il y aurait de ce fait un lien de dépendance trop étroit entre le Président et l'Assemblée dont il émane. On pourrait sans doute objecter que la constitution française de 1875 déclare également irresponsable le chef de l'Etat alors que celui-ci est désigné par le corps législatif, Chambre et Sénat réunis. La situation n'est, à vrai dire, pas absolument identique du fait qu'en France on a adopté le bicaméralisme. Dans le système de la dualité des Chambres, les deux Assemblées ne sont généralement pas recrutées de la même façon et leurs attributions sont parfois un peu différentes. On conçoit donc

que leur réunion en Assemblée nationale puisse être considérée comme constituant une personnalité nouvelle n'ayant aucune compétence législative, sa seule mission étant de désigner le chef de l'Etat. L'idée d'une soumission du Président au pouvoir législatif est donc ici beaucoup moins vraisemblable que dans le cas de la constitution lithuanienne de 1922 qui ne prévoyait qu'une seule Chambre.

Mais il faut reconnaître que le mode de désignation par le peuple confère au chef de l'Etat une situation incontestablement plus indépendante encore et un prestige que tout autre système électoral ne pourrait lui donner. De plus le principe de la séparation des pouvoirs qui est à la base du régime parlementaire se trouve de ce fait pleinement respecté. Toutes ces raisons portent à approuver sans réserves une procédure qui est en outre assez conforme aux idées démocratiques. En modifiant sur ce point la précédente constitution on s'est, de toute évidence, inspiré des conceptions américaines, car il est impossible de ne pas être frappé par la similitude de leurs dispositions sur ce point.

3° ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Les articles consacrés aux attributions du Président de la République présentent ici un intérêt tout particulier, car ils contiennent les dispositions les plus significatives de la constitution de 1928 dont ils révèlent ainsi l'esprit. Les innovations les plus caractéristiques apportées par le nouveau régime gravitent toutes en effet autour des pouvoirs présidentiels qui ont été profondément remaniés. C'est là que l'on découvre la portée du revirement qui s'est accompli dans la vie politique de la Lithuanie. On y constate la rupture avec l'ancien sys-

tème qui consacrait la toute puissance du parlement en face d'un Président réduit à une situation fort modeste. La loi nouvelle, qui exprime la lente évolution à laquelle on a assisté, a réalisé un élargissement considérable des pouvoirs du chef de l'Etat vis-à-vis de l'Assemblée en dépouillant corrélativement celle-ci des prérogatives dont elle jouissait autrefois. En s'orientant dans cette voie nouvelle, la Lithuanie ne rompt pas, certes, avec les principes démocratiques et elle ne renonce pas au régime parlementaire ; elle cherche au contraire à dégager un parlementarisme plus rationnel et plus viable que celui d'autrefois. Mais cela nécessitait un rajustement des pouvoirs et une répartition de ceux-ci plus propre à assurer l'équilibre indispensable à la réalisation d'un tel système politique. On se souvient en effet, que la parité du gouvernement et du parlement était fort peu respectée dans l'ancienne constitution qui avait tout mis en œuvre pour assurer la pleine souveraineté des représentants de la nation.

La constitution de 1928 va donc tendre à établir l'égalité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Afin de réaliser cette harmonie, il faudra donc amender amplement l'ancien système en cherchant à opposer un contrepoids aux attributions de l'Assemblée par un relèvement appréciable des attributions présidentielles. On va voir dans quelle mesure et par quels moyens on a introduit cette réforme pour mettre un frein au glissement vers une « seimocratie » représentative ou un gouvernement d'Assemblée auquel les principes de 1922 auraient inévitablement entraîné le pays. Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives aux attributions du chef de l'Etat exprimaient, en somme, un compromis entre l'ancienne constitution et la situation résultant des deux corps d'Etat.

Attributions du Président en matière législative

A. *Veto présidentiel.*

Les lois votées par la diète peuvent être suspendues par le veto dont dispose le chef de l'Etat. Veto relatif d'ailleurs qui permet au Président de la République, dans le délai d'un mois à partir de la transmission, de retourner à la diète la loi adoptée par celle-ci en y joignant ses observations en vue d'un nouvel examen. Cette règle est un peu la reproduction d'un article de l'ancienne loi constitutionnelle. Cependant, la lecture des deux textes permet d'apercevoir certaines nuances dans leur rédaction qui les différencient. La constitution de 1928 renferme de nouvelles précisions qui tendent en cette matière vers un accroissement appréciable des prérogatives présidentielles. Tandis que la loi de 1922 accordait au chef de l'Etat un délai de 21 jours pour formuler son veto et renvoyer le projet à la diète, actuellement il dispose d'un mois avant de se prononcer. De plus on a supprimé purement et simplement un article qui, autrefois, rendait irrecevable l'usage du veto concernant l'application des lois pour laquelle la diète avait, à la majorité des deux tiers, voté la promulgation d'urgence. Désormais, la procédure d'urgence n'existe plus ou, du moins, elle ne fait plus partie des attributions législatives du Parlement. C'est le Président qui est seul juge de l'urgence. En vertu de l'article 51, la loi devient définitive si, après renvoi à l'Assemblée, celle-ci l'adopte de nouveau à la majorité des deux tiers. Cette exigence est importante, car elle oblige la Chambre à tenir compte des « observations » que le Président joint à sa demande.

Le parlement doit ainsi procéder à un examen approfondi du texte de loi dont l'adoption est subordonnée

cette fois à l'obtention d'une majorité renforcée. La constitution de 1922 qui, en pareil cas, avait prévu une procédure identique, se contentait de la majorité absolue après le second examen du projet de loi. Le rapprochement des deux textes met déjà en lumière l'esprit de la constitution de 1928 et sa tendance à conférer au chef de l'Etat un rôle moins passif en matière législative.

B. Droit de protestation d'appel à la nation.

Le Président de la République peut soumettre à la décision de la nation les lois adoptées ou rejetées par la diète. A vrai dire ce n'est pas là, à proprement parler, une prérogative exclusivement présidentielle puisque l'article 105, qui y a trait, parle du gouvernement qui l'exerce conjointement avec le peuple sur l'initiative de 50.000 citoyens. Ce texte, qui figure d'ailleurs dans la section des « dispositions transitoires », reproduit l'article 104, relatif aux projets de modification de la constitution votés par la diète et à l'égard desquels le gouvernement peut user de la même procédure. Les décisions législatives du parlement ne sont ainsi définitives que si le gouvernement renonce à son droit d'en appeler à la nation. L'éventualité et la crainte d'un tel recours exerceront une heureuse influence sur l'activité législative de la diète. Celle-ci pourra en effet redouter ce contrôle de ses lois par la nation qui est susceptible de les infirmer. C'est pourquoi elle mettra tout en œuvre pour que le gouvernement ne fasse pas intervenir cette procédure, lourde pour elle de conséquences. Il serait humiliant pour la diète d'enregistrer, au terme de cette consultation, une désapprobation qui, dans la circonstance, présenterait l'aspect d'un blâme de la

nation à l'adresse de ses représentants. Une telle perspective guidera donc la Chambre dans l'élaboration de ses lois et l'incitera à rédiger le texte qui, par leur régularité, soient à l'abri d'un semblable sort. Aussi cette innovation constitutionnelle présente-t-elle de réels avantages au point de vue de la bonne tenue de la législation. Mais il faut reconnaître qu'elle aboutit à une dépossession partielle de la diète qui se voit ainsi retirer son omnipotence législative et se sent sous la menace d'un perpétuel contrôle des électeurs. Les principes démocratiques y gagnent sans doute ; mais il y a peut-être dans cette solution une atteinte aux règles du parlementarisme traditionnel. De plus, cette continuelle surveillance de la nation tend à créer un lien étroit entre l'électeur et l'élu, en sorte que celui-ci ne jouit pas toujours de l'indépendance indispensable à sa fonction.

C. Attributions législatives du Président en l'absence de la diète.

En l'absence de la diète et pendant l'intervalle des sessions, le Président de la République peut décréter des lois qui resteront en vigueur jusqu'à leur modification par le parlement. De plus, en cas d'impossibilité de convoquer la diète en session extraordinaire, le chef de l'Etat exerce les pouvoirs de celle-ci, prévus aux articles 31, 32 et 64. Il s'agit là d'une prérogative exclusivement réservée au Président et que celui-ci ne partage pas avec les ministres. Néanmoins le cabinet conserve ses attributions en matière d'initiative législative. Les ministres peuvent en effet présenter des projets de loi qu'ils soumettent à l'approbation du Prési-

dent comme en temps normal ils l'auraient fait devant le parlement. Les actes législatifs du chef de l'Etat ne sont d'ailleurs pas dispensés de l'obligation du contre-seing ministériel. Mais, en apposant leur signature, les ministres ne collaborent ainsi nullement au rôle législatif du Président de la République. Leur intervention n'a pour but que de sauvegarder le principe de l'irresponsabilité présidentielle.

Les dispositions précédentes confèrent de toute évidence au chef de l'Etat un pouvoir considérable et un peu exorbitant dans un régime parlementaire. A la vérité, on pourrait objecter que les lois promulguées dans ces conditions par le Président semblent, à la lecture de l'article 53, ne présenter qu'un caractère provisoire puisqu'il y est dit que la diète peut les rejeter ou les modifier. Cela n'empêche pas cependant qu'elles ont pour l'instant la même force exécutoire que les lois proprement dites, d'origine parlementaire. Elles entrent ainsi en vigueur et sont appliquées tant que la Chambre n'émet pas une disposition législative contraire. Mais à vrai dire et à considérer les choses de plus près, les textes sont ici d'apparence trompeuse, car il n'y a pas là, à proprement parler, une restriction ou une entrave aux prérogatives du chef de l'Etat. La disposition de l'article 53 n'est nullement restrictive et elle n'apporte rien de bien particulier dans le domaine législatif, car dans ce sens on peut également dire que toutes les lois, même celles qui sont d'origine parlementaire, sont de même précaires et provisoires. La diète peut en effet à tout moment modifier une loi dont elle est l'auteur, comme dans le cas présent elle le fait pour les actes législatifs du Président. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que les lois présiden-

tielles ont juridiquement la même valeur que les autres et c'est pourquoi il convient de ne pas se leurrer sur le caractère provisoire qu'on leur attribue. C'est le fait de toutes les lois de ne pas être immuables.

Il ne faut donc pas se dissimuler la portée de cette importante attribution du chef de l'Etat. On serait même tenté d'y voir une véritable délégation de la fonction législative au Président de la République. Dans la confection des lois, on assiste ainsi à une collaboration qui doit s'effectuer dans une mutuelle confiance, la fonction législative se trouvant exercée par deux organes distincts qui n'en jouissent cependant pas simultanément mais successivement et dans des circonstances différentes. Cette attribution est pour l'un normale, pour l'autre exceptionnelle.

Une telle situation n'est pas nouvelle dans l'histoire ni unique parmi les constitutions contemporaines. D'autres Etats ont en effet organisé une suppléance et une délégation législative, de même que la Lithuanie. Mais rarement la dépossession du parlement n'est aussi prononcée que dans le cas présent.

Il faut reconnaître cependant qu'au point de vue pratique la solution lithuanienne n'est pas sans intérêt, puisqu'elle à l'avantage de donner à l'activité législative une plus grande continuité en évitant au pays cette léthargie où il se trouve plongé pendant les vacances parlementaires. Mais juridiquement, l'explication en est assez délicate, car cette disposition semble consacrer une altération du principe parlementaire de la séparation des pouvoirs. Cet empiètement du chef de l'Etat sur les attributions régulières du parlement marque aussi dans la constitution nouvelle une régression notable de l'idée démocratique, puisque par une semblable

procédure les représentants de la nation se voient temporairement retirer la mission pour laquelle ils ont été nommés. Le parlement peut aussi être dépouillé du monopole législatif dont il jouit normalement dans une république démocratique.

Ce mécanisme constitutionnel serait peut-être inexplicable si l'on ne se rappelait la situation toute particulière que confère au chef de l'Etat son élection populaire. Il dispose en effet d'une grande autorité du fait qu'il est nommé par la nation dont il semble ainsi avoir toute la confiance. Il peut donc être considéré un peu comme le dépositaire de la volonté du peuple et on peut présumer que dans son rôle législatif il cherchera à ne pas heurter le sentiment national par des mesures peu démocratiques. Le Président peut de la sorte paraître dans une certaine mesure aussi qualifié que la diète pour prendre toutes les initiatives indispensables à la vie de l'Etat lorsque le parlement est absent et ne peut, de ce fait, exercer son activité.

Pour que ce régime fut pratiquement viable, il était nécessaire que le Président jouisse à l'égard de la Chambre d'une autonomie très large qui ne lui accordait pas l'ancienne constitution. Celle-ci, qui faisait nommer le chef de l'Etat par l'Assemblée, le mettait de ce fait dans une situation de trop étroite dépendance vis-à-vis du parlement. C'est ce qu'on a sans doute compris en 1928 et c'est pourquoi, dans ce but, on a modifié sensiblement les dispositions constitutionnelles. La loi de 1931 sur la procédure de l'élection présidentielle est venue sur ce point compléter heureusement l'actuelle constitution.

Comme on l'a déjà vu, le deuxième alinéa de l'article 53 délègue au Président de la République les attribu-

tions de la diète prévues aux articles 31, 32 et 64. Mais cela n'a lieu que dans des circonstances exceptionnelles. Le Président ne peut user de son droit de suppléance que dans des cas limités et seulement lorsque le parlement est absent par suite de dissolution ou d'expiration de ses pouvoirs. Si, d'autre part, la diète est en vacance, le chef de l'Etat ne peut exercer cette prérogative qu'à la condition que toute convocation en session extraordinaire soit impossible. Quel est donc le contenu de ces articles 31, 32 et 64 ?

L'article 31 porte que le budget de l'Etat et son exécution doivent être approuvés par la diète. C'est donc le Président qui, dans les circonstances déterminées, donnera seul son approbation à la loi budgétaire.

L'article 33 rend obligatoire l'adhésion de la diète pour la ratification des traités internationaux conclus avec la Lithuanie et concernant des intérêts réglés par les lois. Le chef de l'Etat va donc pouvoir se substituer à l'Assemblée en accomplissant seul les formalités de la ratification.

L'article 64 donne à la diète le rôle de Chambre des mises en accusations en cas de délits ou crimes de haute trahison commis par les ministres ou le contrôleur d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions. La majorité des trois cinquièmes est alors requise pour que leur décision soit valable. Aux termes de l'article 53, l'instruction du procès sera éventuellement confiée au Président qui pourra, de son propre chef, saisir le juge compétent, c'est-à-dire le tribunal suprême.

D. Droits du Président de la République à l'égard de la diète.

Le droit le plus important du Président en cette matière est celui que lui confère l'article 53 en lui

permettant de dissoudre la diète. Le droit de dissolution est pour le chef de l'Etat une prérogative que beaucoup de constitutions démocratiques lui reconnaissent formellement. On considère même que c'est là un contrepoids indispensable aux pouvoirs de la Chambre et par conséquent on y voit un moyen de maintenir l'équilibre qu'implique le régime parlementaire. Mais il faut constater que peu de pays ont, aussi largement que la Lithuanie, consacré ce droit de disposition du Président à l'égard de l'Assemblée. Ici, en effet, on ne découvre aucune restriction à cette grave prérogative qui n'est subordonnée à aucune condition particulière. La plupart des constitutions démocratiques ont pourtant cru devoir limiter l'exercice de ce droit qui pourrait parfois entraîner à des abus entre les mains d'un Président trop imbu de son autorité. Pour parer à ce danger, on oblige parfois le chef de l'Etat à obtenir préalablement l'autorisation ou l'avis conforme d'une Chambre haute, d'un Sénat lorsque de telles institutions sont prévues. Souvent aussi la dissolution est subordonnée à un référendum populaire, car on estime assez justement que le peuple, qui a désigné ses représentants, doit être consulté en vue de leur destitution. Parmi les nations détachées de l'Empire russe et voisines de la Lithuanie, le droit de dissolution, ou bien n'existe pas ou bien se trouve très sérieusement aménagé. Tel est le cas de la Lettonie, de la Pologne et de l'Esthonie. Rappelons également qu'en France, l'article 5 de la loi du 25 février 1875 exige l'avis préalable du Sénat. Et cependant il faut reconnaître que dans un régime qui consacre le bicaméralisme, comme c'est le cas chez nous, la dissolution est un événement autrement moins grave que dans ceux qui, à l'instar

de la Lithuanie, ne reconnaissent qu'une seule Chambre. En effet, grâce à cette dualité, l'organe législatif ne disparaît pas complètement puisque la Chambre haute subsiste encore.

La constitution lithuanienne de 1928, en permettant ainsi au Président de disposer du sort de l'Assemblée, vient singulièrement compromettre la parité des pouvoirs. Sur ce point les principes du parlementarisme sont assez peu respectés, car ici la primauté de l'exécutif est trop évidente. La rupture est donc complète avec l'ancienne constitution, qui laissait à la diète une large autonomie en la mettant à l'abri d'un geste abusif du chef de l'Etat.

La constitution de 1922 avait sans doute également donné le droit de dissolution au Président ; mais elle imposait en pareil cas une procédure de nature à faire hésiter celui-ci, afin qu'il ne recoure à cette pratique que dans les cas particulièrement graves. Voici les deux règles constitutionnelles auxquelles était subordonnée la dissolution de la diète. Tout d'abord les élections du nouveau Seimas devaient avoir lieu au plus tard dans les 60 jours qui suivaient la dissolution. Ensuite, le Président de la République devait aussitôt, après la réunion du parlement, mettre son mandat à la disposition de celui-ci. Ces deux conditions, la seconde surtout, étaient donc assez restrictives et elles constituaient une garantie certaine pour la diète. On comprend aisément que le chef de l'Etat, issu d'une Chambre qui lui a fait confiance, n'envisagera pas à la légère le recours à cette mesure extrême. Il n'ignore pas en effet qu'en agissant de la sorte il met sa situation personnelle en danger, puisqu'il ne sait pas à l'avance

si les tendances politiques de la nouvelle Chambre lui seront favorables.

Dans la constitution de 1928 on ne trouve aucune disposition semblable. Elle se contente en effet de proclamer purement et simplement le droit de dissolution. Le chef de l'Etat étant désormais nommé par la nation, son sort n'est plus lié à celui de la diète. Sa situation étant indépendante, il ne la compromet nullement en renvoyant le parlement. La seule sanction qu'il puisse redouter est la désapprobation du peuple qui pourra éventuellement s'opposer au renouvellement de son mandat. Mais c'est là une menace bien lointaine. Maintenant, au contraire, il n'y trouvera qu'un renforcement de son pouvoir puisqu'il remplacera le parlement jusqu'à la réunion d'une nouvelle Chambre qui pourra ne pas être élue avant six mois.

C'est en somme une arme puissante aux mains du chef de l'Etat. Tandis que sous l'ancien régime, et pour les raisons que l'on a indiquées, cette prérogative semblait bien illusoire, à l'heure actuelle la constitution de 1928 en fait une institution redoutable pour la diète et que le Président, fort de son prestige, n'hésitera plus à mettre en mouvement.

Le droit de dissolution en soi ne va certes à l'encontre des principes démocratiques puisqu'en définitive c'est le peuple qui sera juge du différent. C'est ce qui explique que la plupart des grandes démocraties l'aient adopté, estimant qu'il apportait un élément d'équilibre dans le régime parlementaire. A ce point de vue on s'est même demandé s'il ne fallait pas déplore que ce droit inscrit dans maintes constitutions, ne reste à l'état théorique comme c'est le cas en France où la coutume constitutionnelle semble l'avoir abrogé.

Mais il est absolument nécessaire que l'usage de ce droit soit rigoureusement limité afin de prévenir les abus. Or il faut reconnaître que la constitution lithuanienne de 1928 n'apporte ici aucun frein et le droit de dissolution aussi largement reconnu risque de devenir un facteur d'instabilité politique. S'il était l'objet d'une application trop fréquente, l'Assemblée serait réduite à une situation fort modeste et jouerait dans la vie politique un rôle bien secondaire. Il y a là une question de mesure pour laquelle il faut s'en remettre à la sagesse du gouvernement. Quoi qu'il en soit, la façon dont a été organisé le droit de dissolution vient renforcer la remarque que l'on faisait au début en disant que la constitution de 1928 tendait à doter le chef de l'Etat d'une véritable hégémonie.

Pouvoirs du Président à l'égard des ministres

Nomination et destitution

Le Président de la République désigne le premier ministre (Président du conseil). Celui-ci, investi de la confiance présidentielle, choisit ses collaborateurs, c'est-à-dire les autres ministres et le contrôleur d'Etat, selon les nuances politiques qu'imposent les circonstances du moment. Lorsque le ministère est formé, le Président du conseil présente son cabinet au chef de l'Etat (art. 49).

Le Président de la République a le droit de prendre part aux séances du cabinet et, dans ce cas, il en assume la présidence. Il ne cesse d'exercer un contrôle étroit sur l'activité des ministres, car il est en droit d'exiger du cabinet des rapports concernant leur ges-

tion politique. On a vu plus haut que dans certains cas déterminés le chef de l'Etat remplace la Chambre pour la mise en accusation des ministres ou du contrôleur d'Etat.

On verra par la suite quelle est la situation exacte du ministère et son rôle dans la vie politique. Mais dès à présent nous allons nous arrêter à un article tout à fait caractéristique de la constitution et dont la portée ne peut échapper. Il concerne la destitution des ministres par le Président. « ...Il relève de ses fonctions tout le Conseil des ministres ou les ministres particuliers et le contrôleur d'Etat » (article 49). Sur ce point encore on assiste à une déformation de la constitution précédente qui s'exprimait de façon assez différente. On y lisait, en effet, à l'article 47 : « Le Président de la République accepte la démission du cabinet des ministres ». D'après ce texte, le rôle du chef de l'Etat était ici purement passif. Il se contentait donc d'enregistrer la décision du cabinet ; mais il ne pouvait pas, d'autorité, destituer les ministres de leur fonction. Il lui était impossible de remanier le cabinet de sa propre initiative et les ministres seuls sollicitaient d'être relevés de leur charge (article 57), soit parce qu'ils ne pouvaient plus assumer le pouvoir, soit parce qu'ils ne jouissaient plus de la confiance de la diète. Mais, même dans ce dernier cas, le Président ne pouvait contraindre le cabinet à se démettre si celui-ci n'avait pas demandé à être dégagé de sa mission. Seule la diète souveraine pouvait obliger les ministres à se soumettre à la constitution.

La constitution de 1928 s'exprime en termes beaucoup plus catégoriques : « Le Président relève... ». De toute évidence il ne s'agit pas ici d'une simple accep-

tation de la démission du cabinet. Sans doute sera-ce souvent le cas de l'intervention présidentielle ; mais il est certain que cet article fait plus directement allusion à la destitution proprement dite des ministres. D'ailleurs, ce pouvoir, que la constitution met entre les mains du Président est susceptible d'être parfois exercé d'une façon heureuse, par exemple lorsqu'il s'agira de vider un conflit entre le cabinet et l'Assemblée, ce qui pourrait arriver si le ministère ayant perdu la confiance de celle-ci, ne demandait pas, malgré cela, à être relevé de ses fonctions. Afin d'éviter qu'une telle mésentente ne se perpétue et ne s'envenime au point d'engendrer une véritable crise, le chef de l'Etat peut utilement user des pouvoirs dont il dispose. Ce sera également pour le Président un moyen pour faire régner l'harmonie entre la diète et le cabinet si un grave désaccord venait à se produire sans toutefois que le ministère ait contre lui au Seimas les trois cinquièmes des voix nécessaires pour sa démission. Dans de pareils cas, le chef de l'Etat aurait à sa portée deux moyens pour trancher le conflit : la dissolution de la Chambre ou la destitution du cabinet. Le premier de ces procédés est d'un maniement délicat et ses conséquences sont incertaines. Aussi le Président songera-t-il de préférence à un changement ministériel, se conformant ainsi à la volonté exprimée par le parlement. Il pourra alors exercer son rôle d'arbitre et son intervention sera ici salutaire, pourvu qu'elle soit impartiale. Mais il est possible qu'avec le nouveau régime le chef de l'Etat ne se cantonne pas toujours dans cette attitude de conciliateur. La constitution de 1928 fait en effet de lui un homme d'initiative et d'action. On peut donc supposer que le droit de destitution ne restera pas une

attribution purement théorique, mais bien plutôt que le Président n'hésitera pas à en user selon l'opportunité gouvernementale. Il faut néanmoins espérer qu'il y apportera assez de mesure et de sagesse pour ne pas en faire un instrument d'instabilité ministérielle.

Cependant une difficulté va se présenter ici. On sait que les actes du chef de l'Etat doivent porter le contreseing d'un ministre responsable. Que va-t-il donc se passer si le ministre refuse de contresigner sa destitution ? Le Président va-t-il être ainsi paralysé dans l'exercice de son droit par suite de l'inertie du premier ministre ou de l'un des membres du cabinet ? Il n'en est rien ; car la constitution a envisagé cette éventualité. L'article 57 excepte de l'obligation du contreseing le décret présidentiel relevant les ministres de leurs fonctions. Le chef de l'Etat n'est donc plus, dans ce cas, astreint à cette formalité. C'est d'ailleurs la seule dérogation constitutionnelle à la règle du contreseing ; mais elle a son importance puisqu'elle supprime toute entrave au droit de disposition du Président à l'égard du cabinet.

Cette faculté de destitution confère au chef de l'Etat une grande autorité sur les ministres et elle rend impossible tout conflit durable entre les deux organes du pouvoir exécutif. Les divergences entre le cabinet et le Président sont ainsi improbables ; en tous cas, elles ne peuvent pas se perpétuer. Les ministres sont en effet obligés de tenir compte de l'opinion présidentielle pour ne pas encourir la destitution.

On a vu l'usage rationnel que le Président peut faire de cette prérogative en arbitrant les conflits qui pourraient surgir entre la diète et le cabinet. Mais, théoriquement du moins, on peut bien concevoir qu'en

dehors de toute contestation de ce genre, le chef de l'Etat renvoie l'Assemblée, destitue le cabinet et reste de ce fait seul maître de la situation. Si une pareille hypothèse venait à se réaliser, le Président jouirait alors d'une véritable hégémonie gouvernementale et législative.

Autres attributions du Président de la République

A. Pouvoir de nominations.

Le Président de la République nomme et relève de leurs fonctions les officiers de tous les grades. De même les fonctionnaires sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat.

B. Attributions en matière internationale.

Le Président représente la République. Il accrédite les représentants diplomatiques lithuaniens, reçoit les représentants des puissances étrangères.

Le Président ratifie les traités conclus avec d'autres Etats. L'article 32 semble apporter une restriction à ce droit en exigeant le consentement de la diète pour la ratification des traités internationaux conclus avec la Lithuanie et concernant des intérêts qui sont réglés par les lois. A vrai dire, cette formule manque de précision. Elle paraît toutefois assez restrictive, plus peut-être à ce point de vue que la constitution de 1922 qui, dans son article 30, énonçait une série de traités conclus par le gouvernement et pour lesquels la ratification de la diète était nécessaire. Il s'agissait des traités de paix, des traités modifiant le territoire, des traités de

commerce, des emprunts étrangers, des traités abrogeant ou modifiant les lois en vigueur ou imposant des obligations aux citoyens, des traités comportant des droits de monopole direct ou indirect et des droits d'expropriation.

C. Le Président de la République, chef suprême de l'armée.

Le Président de la République est le chef suprême de toutes les forces armées de la République. Un pouvoir analogue lui appartenait sous la constitution de 1922, où il était désigné comme le maître suprême de toutes les forces armées. Cependant ce pouvoir se trouvait alors limité par suite de la nécessité dans laquelle il se trouvait de faire intervenir le Conseil des ministres pour la nomination du commandant en chef en temps de guerre. Une telle restriction n'existe plus à l'heure actuelle.

Il convient de noter, dans un domaine voisin une modification sensible de la constitution en ce qui concerne le droit de commencer et de terminer la guerre. Tandis qu'en cette matière la compétence était formellement reconnue au Seimas, à l'heure actuelle on exige seulement d'elle une approbation. Or, cette nouvelle rédaction consacre ici un dessaisissement pur et simple de la diète ; car celle-ci ne pourra évidemment pas refuser sa ratification à un acte de cette gravité accompli par le gouvernement. A vrai dire, le gouvernement est parfaitement là dans son rôle, car une telle décision s'accommoderait mal de longs débats parlementaires. Le droit de déclarer et de terminer la guerre entre bien dans la catégorie des actes de gouvernement tels que

nous les reconnaissons en droit français. En fait, ce qui caractérise les actes de gouvernement c'est que par leur nature même ils sont soustraits à l'action de la justice sans pour cela échapper au contrôle politique. Mais étant accomplis par le pouvoir exécutif en vue de la sauvegarde des intérêts nationaux et présentant parfois un caractère impérieux d'urgence, on comprend que dans des cas semblables le parlement s'efface devant le gouvernement. Dans des circonstances aussi graves que la déclaration de guerre, il est nécessaire que l'unité nationale soit conservée par la concentration des pouvoirs aux mains du gouvernement. La diète n'est d'ailleurs pas entièrement tenue à l'écart puisqu'on exige son approbation. Mais le pouvoir de décision appartient au chef de l'Etat. Au contraire, l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875 exige l'assentiment préalable des deux Chambres.

Signalons encore une particularité importante, commune celle-là aux deux constitutions lithuaniennes. En cas de guerre, de soulèvement armé ou de désordre menaçant la tranquillité de l'Etat, le Président peut, sur la proposition du cabinet, proclamer l'état de guerre ou un autre état extraordinaire sur toute l'étendue du territoire ou, dans certaines de ses parties, suspendre les garanties constitutionnelles mentionnées aux articles 12, 13, 15, 16, 17 et 18. Il peut prendre toutes mesures utiles pour combattre ou écarter le danger, en employant au besoin la force armée (art. 34). Mais ici aucune intervention de la Chambre n'est prévue ; et à ce point de vue la constitution de 1922 s'était montré plus soucieuse des droits de la diète qui, en pareil cas, devait être consultée.

D. Droit de grâce.

L'article 52 donne au chef de l'Etat le droit de gracier des peines et celui de rétablir les droits enlevés ou restreints par les tribunaux. La constitution ne prévoit aucune restriction dans l'usage de cette prérogative présidentielle. Au point de vue juridique, l'institution du droit de grâce s'explique difficilement dans une République démocratique basée sur la séparation des pouvoirs. C'est là, semble-t-il, un empiètement du Président sur les attributions des tribunaux. On pourra objecter il est vrai que la constitution française qui s'inspire de ces mêmes principes accorde le même droit au chef de l'Etat. Mais il y a là une raison historique et le droit de grâce nous apparaît comme une survivance du principe de la « justice retenue » en vertu duquel, sous les régimes antérieurs, le monarque était considéré comme le grand justicier et pouvait intervenir en vue de modifier les sentences des tribunaux. Cette prérogative est passée ensuite dans notre constitution républicaine et s'y est maintenu malgré l'abandon du principe de la « justice retenue » pour celui de la « justice déléguée ». Mais il n'en est pas de même en Lithuanie qui avait rompu avec toute tradition monarchique et s'établissait sur les bases d'une république démocratique. Il convient cependant de ne pas exagérer l'importance du droit de grâce et les entorses qu'il peut apporter au principe de la séparation des pouvoirs. Tout d'abord l'usage de ce droit n'est généralement pas employé d'une façon discrétionnaire par le chef de l'Etat qui doit s'entourer de l'avis conforme de juristes compétents. D'autre part, il ne s'agit pas là d'un empiètement proprement dit sur les attribu-

tions de la justice puisque la grâce n'altère en rien la condamnation judiciaire qui subsiste avec tous ses effets ; elle dispense seulement de l'exécution de la peine. Il n'est pas de même dans le cas d'amnistie, laquelle fait disparaître la condamnation en même temps qu'elle dispense de la peine.

La constitution de 1922 limitait l'exercice de ce droit dans un cas précis. S'il s'agissait en effet de gracier les ministres condamnés par les tribunaux pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, le Président de la République devait se munir du consentement de la Chambre. Cela se concevait d'ailleurs fort bien sous un tel régime où la mise en accusation appartenait dans ce cas à la diète. Mais avec l'affaiblissement des prérogatives parlementaires, cette exigence devait disparaître.

CHAPITRE VI

LES MINISTRES ET LE CONTROLEUR D'ÉTAT

1° Les Ministres

A côté du Président de la République le pouvoir exécutif est exercé par le Cabinet des Ministres.

1° NOMINATION DES MINISTRES

Les ministres sont nommés par le Président de la République qui se contente de désigner le premier ministre, président du Conseil. Celui-ci forme son cabinet en choisissant ses collaborateurs parmi les hommes politiques susceptibles de recueillir la confiance de la diète.

Les principaux départements ministériels sont : les Affaires Etrangères, les Finances, l'Intérieur, la Défense Nationale, l'Instruction Publique, l'Agriculture et les Domaines, la Justice, les Voies et Communications. A la tête de chacun de ces services se trouve un ministre qui gère les affaires de son département avec le concours des fonctionnaires du ministère répartis dans les bureaux. Le Président du Conseil en plus de sa fonction de chef du gouvernement assumait généralement la direc-

tion d'un des ministères parmi les plus importants. De plus la constitution lithuanienne a prévu dans le cabinet la présence d'un fonctionnaire spécial dont le sort est lié à celui du ministère : le contrôleur d'Etat dont on examinera ultérieurement le rôle. Le nombre des ministres et la répartition de leurs attributions sont fixés par la loi. En prenant possession de leurs fonctions les membres du cabinet prêtent serment d'accomplir loyalement leur mission, d'observer la constitution et de se soumettre aux lois.

Les ministres sont les supérieurs hiérarchiques de tous les fonctionnaires compris dans les services de leur département. C'est à eux qu'appartient le pouvoir de décision. Cependant les questions les plus importantes sont soumises à la délibération du Conseil de cabinet ou réunion de tous les ministres. Le Président de la République peut assister aux séances du cabinet et dans ce cas il en assume la présidence. Son attitude n'est d'ailleurs pas obligatoirement passive. Le Chef de l'Etat peut au contraire intervenir activement dans le débat. Il peut même exiger de la part des ministres des précisions sur leurs services et des rapports détaillés concernant leur gestion.

2° RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

A. Responsabilité politique.

La constitution de 1928 ayant consacré le régime parlementaire, les ministres sont politiquement responsables devant la diète. Comme on l'a vu, le Président de la République ne peut au contraire être inquiété par un vote hostile de la Chambre. Le Cabinet des ministres

n'est pas assuré de la même stabilité. Il est soumis au contrôle de l'assemblée dont il doit conserver la confiance. Pour la politique générale du gouvernement, les membres du cabinet sont solidairement responsables devant la diète. Chaque ministre répond personnellement des actes relatifs à la gestion de son département ministériel. Si la diète désapprouve le cabinet ou les ministres et leur retire sa confiance à la majorité des trois cinquièmes, ceux-ci doivent demander au Chef de l'Etat d'être relevés de leurs fonctions.

B. Responsabilité pénale.

Si les ministres ont commis un délit dans l'exercice de leurs fonctions ou sont inculpés de crime de haute trahison, le tribunal suprême est compétent pour les juger. Mais leur mise en accusation est subordonnée à un vote conforme de la diète émis à la majorité des trois cinquièmes.

3° ATTRIBUTIONS DES MINISTRES

Le cabinet des ministres exécute les lois, conduit la politique intérieure et extérieure, sauvegarde l'intégralité du territoire et de l'ordre intérieur de la République (article 62).

En matière législative, l'initiative appartient aux seuls ministres. Ce sont eux qui élaborent les projets de loi et les soutiennent devant l'Assemblée.

Dans le domaine administratif, les ministres sont placés à la tête de l'administration qu'ils dirigent au moyen d'arrêtés, d'instructions ou de décisions. Tous les fonctionnaires dépendent du ministre qui est leur supérieur hiérarchique.

2° Le Contrôleur d'Etat

Au sein du ministère, parmi les membres du cabinet, la constitution a prévu la présence d'un personnage dont le rôle paraît assez particulier : le Contrôleur d'Etat. Celui-ci, bien que faisant partie du Gouvernement dont il est solidaire ne se trouve pas, comme ses collègues à la tête d'un département ministériel précis. Sa fonction consiste en effet à veiller à la gestion financière et économique de l'Etat par l'exercice d'un contrôle sur les services publics. L'ensemble de ses attributions que nous allons exposer, fait du contrôleur d'Etat un organe d'autant plus intéressant qu'il n'a pas son pareil dans la plupart des constitutions contemporaines. C'est pourquoi il convient de s'arrêter à l'examen de ce rouage gouvernemental en précisant sa place et sa mission.

Quelle est exactement la situation du contrôleur d'Etat ? Le texte constitutionnel est assez incomplet sur ce point. Mais son laconisme a été comblé par une loi postérieure du 12 mai 1926. Celle-ci nous apporte quelques précisions qui vont permettre de dégager le caractère de cette institution.

Au point de vue du service et du traitement le contrôleur d'Etat est assimilé aux ministres. Il partage avec eux la responsabilité ministérielle et son sort reste lié à celui du cabinet. Le Contrôleur d'Etat participe à l'action gouvernementale en prenant part aux séances du conseil avec voix consultative. Nous reviendrons d'ailleurs sur son rôle à l'intérieur du cabinet.

Le Contrôleur d'Etat est chargé de surveiller les dépenses et les recettes de l'Etat. Il a la gestion des biens nationaux et assume le contrôle des dettes et de

la comptabilité publique. Dans ces différents domaines l'intervention du contrôleur a pour but de veiller à ce que l'activité financière et économique de l'Etat soit rigoureusement conforme aux lois. Il est en effet doté d'un pouvoir de contrôle très important qui s'étend des autorités ordonnatrices aux agents d'exécution. Le Contrôleur d'Etat doit, en outre, préparer annuellement les comptes rendus de l'exercice budgétaire dans un rapport qu'il soumet ensuite à la Chambre. C'est un exposé relatif à l'exécution du budget d'Etat pour l'année précédente et qui doit être présenté au Parlement au plus tard le 15 octobre. En dehors de ce cas spécial, le Contrôleur demeure en relation étroite avec le Parlement qu'il a le devoir d'éclairer sur la gestion financière du Gouvernement. C'est ainsi que, à la requête du Parlement, il est tenu de dresser des rapports détaillés relativement aux dépenses, recettes, biens, dettes et comptabilité des différents services publics. Le Contrôleur peut d'ailleurs également, s'il le juge opportun, fournir spontanément des précisions de cette nature.

Le Contrôleur d'Etat doit ainsi assumer une tâche fort difficile et fort complexe qu'il lui serait impossible de mener à bien s'il n'était pas entouré de concours éclairés. Aussi est-il secondé par un corps de fonctionnaire : le Contrôle d'Etat. Sous la surveillance du Contrôleur, cette administration jouit d'attributions assez étendues dans le domaine financier et économique. En particulier, le Contrôle d'Etat est chargé de veiller à la comptabilité des administrations de l'Etat et des autonomies locales qui doivent lui soumettre leur situation financière en vue d'une révision approfondie. De plus il exerce le même contrôle à l'égard des institutions subventionnées par l'Etat ainsi que des entre-

prises privées jouissant de la garantie de l'Etat ou ayant la disposition de biens nationaux. Toutes les conventions passées par les organes gouvernementaux et engageant les finances de l'Etat doivent être soumises à l'approbation du Contrôleur d'Etat avant toute exécution de travaux ou de marchés et au plus tard dans le délai de sept jours suivant la signature du contrat.

On voit que le Contrôleur d'Etat secondé par l'administration dont il est le chef possède de vastes attributions dans la gestion financière et économique du pays. Mais il convient de se demander s'il est bien en mesure de s'acquitter d'une aussi lourde tâche. Sans doute pourra-t-il se livrer sans entraves au contrôle financier des services administratifs inférieurs ainsi que des sociétés subventionnées. Mais n'est-il pas à craindre que son action ne soit assez limitée au sein du gouvernement et qu'il ne se heurte parfois à la résistance de ses collègues du cabinet ? Il faut en effet préciser que si le Contrôleur d'Etat participe aux séances du ministère il ne prend part au débat qu'avec voix consultative. S'il surgit des discordances entre le Contrôleur et un ministre, la décision appartient au Conseil. Notons toutefois que si son opinion ne concordait pas avec celle du ministère le Contrôleur pourrait exiger que son point de vue soit spécifié au procès-verbal de la séance. Cependant il ne peut en aucune manière entraver l'exécution des décisions du Conseil. Si la résolution du gouvernement doit être ratifiée par la diète, elle lui est soumise avec l'avis, même divergent, du Contrôleur.

En somme, le Contrôleur d'Etat constitue dans le cabinet un organe modérateur dont le rôle est de maintenir saine la situation financière du pays par ses conseils et ses avertissements. Par sa présence au gouver-

nement il est susceptible de mettre un frein aux dépenses exagérées susceptibles de compromettre un équilibre auquel le Contrôleur doit constamment veiller. Ce fonctionnaire ne fait d'ailleurs pas double emploi avec le ministre des finances chargé des recettes et des dépenses publiques. Le rôle du Contrôleur consiste plutôt à assurer une parfaite application de la loi budgétaire en s'efforçant de coordonner les dépenses et les recettes et en agissant auprès de ses collègues afin qu'il ne soit commis aucun dépassement de crédit de nature à engendrer un déficit budgétaire. C'est une tâche fort délicate qu'il aura ainsi à accomplir, mais dont il pourra peut-être s'acquitter heureusement grâce au prestige que lui donne sa situation auprès du gouvernement en dehors de la hiérarchie administrative. Pour qu'un contrôle de cette nature soit efficace, il doit chercher à atteindre l'origine même des dépenses afin de surprendre à la source les engagements excessifs. L'institution du contrôle d'Etat va ainsi permettre de surveiller la gestion financière du ministre en mettant dans une certaine mesure un frein à son pouvoir discrétionnaire. Mais il faut bien reconnaître qu'un tel contrôle, s'il s'impose, est d'une réalisation assez délicate, car il s'adresse à des agents situés au sommet de la hiérarchie et disposant d'un large pouvoir d'appréciation. Autant le contrôle du paiement de l'ordonnancement et de la liquidation est concevable, autant celui de l'engagement est malaisé. L'engagement porte en effet généralement sur des sommes considérables dont il est difficile d'apprécier l'opportunité. D'autre part, son auteur par suite de la situation éminente qu'il occupe semble échapper à toute surveillance effective et à toute sanction efficace. A qui, en effet un tel contrôle peut-il être confié ? Seul

un personnage jouissant d'une réelle autorité sera capable de l'exercer utilement. Or, pour qu'il en soit ainsi, il est indispensable qu'il n'existe aucun lien entre le contrôlé et le contrôleur, celui-ci étant pris en dehors des cadres administratifs que dirige le ministre. A ce point de vue, il n'est pas inutile de rappeler l'expérience faite en France en cette matière. Lorsqu'en 1890 on introduisit en France l'institution du contrôle des dépenses engagées, organisé selon le type administratif, on pensa d'abord charger de ce rôle un fonctionnaire relevant directement du ministre dont il devait surveiller la gestion. Mais on allait bientôt s'apercevoir que cet agent placé auprès du ministre dont il était le subordonné ne possédait ni le prestige, ni l'indépendance indispensable à sa fonction. C'est pourquoi on s'achemina vers un autre système consistant à dégager le Contrôleur de tout rapport de dépendance vis-à-vis du contrôle, en le plaçant sous la seule autorité du ministre des finances. Dans cette voie on devait aboutir à la loi de 1922 qui allait mettre le Contrôleur en dehors des cadres hiérarchiques de l'administration. Ce fonctionnaire jouit ainsi maintenant d'une indépendance appréciable. D'autre part, il est particulièrement apte à remplir sa mission puisqu'il est pris dans le cadre de l'administration des finances. Mais on peut craindre que malgré sa valeur comme technicien, il ne soit pas revêtu du prestige désirable en face d'un membre du gouvernement, car il ne pourra jamais exercer qu'une action timide sur les décisions du ministre. En Lithuanie, la situation du Contrôleur d'Etat est bien différente, puisque celui-ci fait partie du gouvernement. Il est évident qu'à ce titre il est bien placé pour surveiller les ministres qui ne sont en rien ses supérieurs.

L'institution du contrôle d'Etat est également appelée à jouer un rôle analogue à celui qui, en France, est dévolu à la Cour des Comptes. Mais on sait combien l'intervention de celle-ci est souvent inefficace en matière budgétaire par suite de son éloignement de la vie parlementaire et politique. Il s'agit là, en effet, d'un corps administratif dont l'action en matière de finances publiques est par trop indirecte. Or, la présence à la tête du contrôle d'Etat en Lithuanie, du haut fonctionnaire responsable qu'est le Contrôleur est destinée à rendre plus effective la surveillance de la gestion financière du gouvernement et du parlement. Le contrôle d'Etat constitue donc un des rouages les plus intéressants de la Constitution et on est en droit d'en attendre les plus heureux résultats.

CHAPITRE VII

LE POUVOIR LÉGISLATIF

Comme on a pu le constater, la Lithuanie a adopté le régime représentatif en confiant l'exercice du pouvoir législatif à une assemblée dont les membres sont désignés par la nation. En instituant une seule chambre, qui porte le nom de diète ou Seimas, la constitution s'est ainsi orienté vers le monocaméralisme, c'est-à-dire l'unité de l'organe législatif. Elle ignore donc la présence, à côté de l'assemblée des représentants, d'un second corps venant partager ses attributions.

Cette modalité de la représentation parlementaire n'est d'ailleurs pas particulière à l'Etat dont nous étudions la structure. C'est au contraire l'expression d'une tendance assez générale que l'on observe dans beaucoup de constitutions d'après guerre. En même temps que la Lithuanie de nombreux Etats ont suivi cette voie. Parmi les puissances importantes citons l'Allemagne, la Yougo-Slavie, la Turquie et la Grèce où la fonction législative est exercée par une seule assemblée. Ce fut également le cas de la Finlande, de l'Esthonie et de la Lettonie qui, comme la Lithuanie, ne reconnaissent qu'une seule Chambre représentative. A vrai dire, dans les constitutions de la nouvelle Europe, on

voit parfois encore affirmer le principe de la dualité du corps législatif. La Pologne et la Tchéco-Slovaquie, par exemple, consacrent encore l'institution d'un Sénat. Mais celui-ci occupe une situation beaucoup plus effacé que dans les anciennes constitutions. Son rôle est devenu fort modeste et ses membres sont dépourvus des privilèges honorifiques dont ils jouissaient dans certains régimes représentatifs d'autrefois.

En somme l'examen de ce droit constitutionnel moderne nous fait assister à la disparition de la Chambre haute ou si celle-ci subsiste à la restriction de ses prérogatives. Pourquoi les nouveaux Etats ont-ils renoncé à une institution qui paraissait traditionnelle dans le régime représentatif ? Sans doute les auteurs de ces constitutions qui étaient imbus des principes démocratiques, s'imaginèrent que la coexistence de deux Chambres législatives allait compromettre l'unité de la représentation nationale. Ce raisonnement avait été également celui des hommes de la révolution qui, eux non plus, ne concevaient pas un pouvoir législatif à deux têtes. Si la nation est une, sa représentation ne doit pas être divisée. De plus à quoi bon paralyser ou ralentir l'action législative en dédoublant l'organe chargé de l'exercer. De plus ce peut-être là une cause de conflits fort graves entre les deux assemblées. La Chambre haute, il est vrai, apparaît comme un facteur de sagesse, de modération et de stabilité politique. Mais l'histoire avait montré que pour remplir un tel rôle le Sénat devait jouir d'une situation privilégiée peu compatible avec les idées démocratiques. Par le recrutement la durée du mandat, le Sénat semblait un organe moins directement représentatif de la nation et ses membres étaient en contact moins intime avec le peuple. C'est en

s'inspirant de l'ensemble de ces considérations que la Lithuanie, de même que les Etats démocratiques issus de la guerre, ont cru devoir repousser toute combinaison représentative basée sur le bicaméralisme.

Il faut également reconnaître que les raisons qui militent ordinairement en faveur de la dualité parlementaire sont ici moins impérieuses. Etant donné l'exiguïté territoriale de la Lithuanie et des nouveaux Etats qui ont suivi son exemple, l'œuvre législative se trouve bien simplifiée. Il a donc paru inutile de compliquer les rouages politiques en créant une seconde Chambre, un Sénat. Une seule assemblée suffisait d'autant plus que la constitution a pris des précautions pour qu'elle soit éclairée dans son travail. Dans la confection des lois, la diète est en effet guidée par ce corps de techniciens compétents qu'est le Conseil d'Etat. Celui-ci est appelé à jouer un rôle important dans la préparation et la coordination des dispositions législatives. La Chambre trouvera en lui un conseiller susceptible de faciliter sa tâche. L'absence d'un Sénat se fera ainsi moins sentir par suite de la présence de cet organisme permanent et modérateur aux côtés de la diète. Mais il était nécessaire pour cela que le Conseil d'Etat fut doté d'une solide organisation et n'ait pas en matière législative le rôle effacé auquel il a été réduit en France. De plus, on a vu que le chef de l'Etat exerce une sorte de contrôle sur l'activité législative de la Chambre et qu'il peut retourner à la diète une loi adoptée par celle-ci en y joignant ses observations en vue d'un nouvel examen. Le Président de la République, gardien de la constitution, pourra ainsi par son avertissement mettre la diète en garde contre ses erreurs, comme le ferait une Chambre haute dans un

régime bicaméraliste. On voit donc que malgré l'absence d'un Sénat, tout a été mis en œuvre pour que l'Assemblée exerce sainement sa fonction législative.

La diète (Seimas)

Le corps législatif ou Seimas est composé des représentants de la nation dont le nombre est déterminé par la loi. Une loi ultérieure devra fixer le mode et le règlement électoral. Mais le législateur devra s'inspirer des principes posés à l'article 25 de la constitution. On y voit proclamé l'adoption du suffrage universel direct et secret. Les élections devront avoir lieu d'après le mode de la représentation proportionnelle.

Le corps électoral

Le corps électoral comprend les citoyens jouissant de tous leurs droits. Cependant pour l'usage du droit électoral la loi se montre plus exigeante qu'en ce qui concerne les actes de la vie civile. La simple majorité ne confère pas le droit de vote. L'âge de 24 ans est requis, car on estime que pour l'accomplissement d'un acte aussi grave, une plus grande maturité de l'esprit est nécessaire. D'autre part, aucune distinction n'est faite en ce qui concerne le sexe. Hommes et femmes peuvent aller déposer leur bulletin de vote sans qu'aucune incapacité vienne frapper ces dernières. En consacrant ainsi le suffrage des femmes la Lithuanie a obéi à une tendance qui se généralise de plus en plus et a adopté une solution qu'imposaient la logique et l'équité.

Conditions d'éligibilité

Pour se présenter à la diète, il faut être âgé d'au moins 30 ans. D'après l'ancienne constitution, l'âge de 24 ans suffisait. Cette innovation est d'ailleurs voulue et elle a pour but de donner dans une certaine mesure à la diète un caractère plus modéré en éloignant les éléments trop jeunes et trop enclins aux initiatives hasardeuses. Une telle modification était d'autant plus indispensable que la Lithuanie ne reconnaît qu'une seule chambre législative. Dans un système bicaméraliste on assigne parfois à l'Assemblée un rôle particulier en la considérant comme l'imagination en matière législative devant le Sénat qui lui incarnerait la raison. On comprend donc qu'alors on se montre moins rigoureux pour l'âge des députés, car ils auront en face d'eux un contrepoids dans le Sénat dont la composition est plus modérée. Mais ici, il n'y a rien de pareil puisque la diète a le monopole de la fonction législative. A elle seule elle représente l'imagination et la raison. Il faut donc considérer comme parfaitement sage la disposition constitutionnelle élevant l'âge électoral. Cette mesure, en permettant d'éliminer les éléments incapables contribuera à élever le prestige de la diète.

Aucune autre restriction particulière n'est mentionnée, si ce n'est celle qu'on a signalé au début concernant les Lithuaniens naturalisés qui ne jouissent pas des droits politiques passifs.

Durée du mandat

La diète est élue pour cinq ans. L'ancienne constitution limitait à trois ans la durée du mandat. Cette modi-

fication marque un recul très net de l'idée démocratique. Il est évident, en effet que, en conférant un mandat de courte durée, on établit un contact plus intime entre l'élu et le pays. Le député est alors obligé de comparaître fréquemment devant l'électeur pour faire approuver sa gestion. Si, au contraire, son élection lui assure une situation stable pendant une longue période, il est à craindre qu'il se détache des intérêts de ses électeurs. Il est d'ailleurs significatif d'observer qu'en France la durée du mandat a toujours été en rapport étroit avec le mouvement démocratique.

Cette considération mise à part, il est incontestable que, seule, une Chambre désignée pour une certaine durée, peut se livrer à un travail efficace. La vie parlementaire a ainsi plus de continuité et le pays se voit épargner les secousses qu'entraînent inévitablement les renouvellements périodiques. A ce point de vue on peut se féliciter de constater que la Lithuanie a abandonné la durée vraiment trop courte de trois années pour le mandat plus raisonnable de cinq ans.

A l'expiration des pouvoirs de la diète ou en cas de dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les six mois au plus. Le jour des nouvelles élections est fixé par le Président de la République. Le délai de six mois n'est pas applicable aux élections de la première diète.

1° FONCTIONNEMENT DE LA DIÈTE

On peut imaginer deux modes de réunions pour une Chambre représentative. Le Parlement peut siéger en permanence, c'est-à-dire qu'il fixe lui-même la date et la durée de ses sessions, ou bien, il peut être limité par

la constitution qui établit des sessions en dehors desquelles il ne peut se réunir. La constitution de 1922 qui avait donné au Seimas une véritable hégémonie consacrait le premier système, en faisant de celui-ci un organe permanent. Il n'y avait même pas d'interruption prévue entre deux législatures. La diète était ainsi maîtresse de ses sessions. Toutefois, le Président de la République ou le quart des membres pouvaient exiger la convocation du parlement. En somme, la diète jouissait d'une parfaite autonomie et pouvait exercer son rôle avec continuité et sans entrave.

La constitution de 1928 a renoncé à ce système pour adopter celui du parlement de sessions. La diète ne peut se réunir en dehors des époques fixées par la constitution. « La diète se réunit tous les ans en session ordinaire : le premier mardi du mois de février et le premier mardi du mois de septembre ». La session ordinaire dure trois mois au plus. En somme le Seimas ne siège normalement que six mois, il peut être inactif le reste de l'année. Il y a cependant une atténuation à ce principe, car on a également prévu la réunion de la diète en sessions extraordinaires. Mais celles-ci ne sont possibles qu'à certaines conditions. Le Président de la République peut ainsi convoquer la chambre de sa propre autorité. De même, les trois cinquièmes des membres de l'Assemblée peuvent, par une requête écrite, demander la convocation. Mais, tandis que le chef de l'Etat agit de sa propre décision, les membres du Seimas doivent exposer les motifs de leur réunion et spécifier les questions sur lesquelles vont porter leur délibération. Tout cela constitue un affaiblissement des anciennes prérogatives du parlement et un accroissement corrélatif du pouvoir présidentiel.

La première séance de la session ordinaire de la diète est ouverte par le Président de la République ou par la délégation du Conseil des ministres. Il faut d'ailleurs se garder de voir dans cette disposition une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Celui-ci signifie nullement qu'il doit y avoir cloisonnement entre l'exécutif et le législatif ; il interdit seulement les empiétements de l'un sur les attributions de l'autre. Le parlementarisme crée même un contact constant entre la Chambre et cette partie de l'exécutif, qu'est le cabinet des ministres. Mais le chef de l'Etat qui est irresponsable devant l'Assemblée doit être tenu à l'écart des travaux parlementaires et il doit s'abstenir de participer aux séances. Mais il ne faut pas considérer comme une dérogation à cette règle dans la constitution lithuanienne, le fait que l'ouverture de la session a lieu en présence du Président de la République. Le seul rôle du chef de l'Etat est de donner plus de solennité à cette première séance du parlement. Il en serait différemment si le Président avait la faculté de prendre part aux débats et pouvait ainsi exercer une pression sur le corps législatif. Ce fut le cas en France sous le gouvernement de l'Assemblée nationale où Thiers, chef de l'Etat avait ses entrées au parlement. Mais la situation de celui-ci était alors très particulière et elle constituait la négation du principe de la séparation des pouvoirs. Actuellement on ne retrouve pas une telle confusion dans les régimes démocratiques. La règle de la séparation des pouvoirs est au contraire observée dans la mesure où elle est compatible avec le régime parlementaire. Celui-ci, en effet, nécessite certaines atténuations à la rigueur de ce principe et c'est pourquoi les pays qui ignorent le parlementarisme comme les Etats-Unis pratiquent la sépara-

tion d'une façon bien plus absolue. Mais, même dans les Démocraties qui ont adopté le régime parlementaire il y a un principe qui reste intangible ; c'est celui qui contraint le Président de la République à rester en dehors du parlement. Sa présence à l'Assemblée engagerait inévitablement sa responsabilité. Son rôle d'arbitre irresponsable l'oblige donc à se tenir à l'écart de l'activité parlementaire. La Lithuanie, dont la constitution est établie sur de telles bases n'a pas méconnu ces principes. Elle en a peut-être un peu assoupli la rigueur par suite de la disposition qu'on a examiné plus haut. Une mesure de ce genre, sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs est sans doute de nature à prévenir les heurts entre le chef de l'Etat et le parlement.

2° ATTRIBUTIONS DE LA DIÈTE

A. Attributions en matière législative et budgétaire.

La plus importante parmi les attributions de la diète est celle qu'elle possède en matière législative et que résume l'article 29 : « la diète vote les lois ». Mais en cette matière la constitution de 1928 n'est pas très extensive des pouvoirs de la diète en ce sens que celle-ci est privée de l'initiative législative. Sa seule mission est d'approuver en faisant siens les projets qui lui sont soumis par le cabinet des ministres. Il n'y a donc pas place aux propositions législatives. Les lois auront toujours une origine gouvernementale. Sans doute les projets ainsi présentés par les ministres auront été sérieusement élaborés et dans leur confection, le gouvernement aura pu s'entourer d'avis éclairés. Dans ce sens, l'œuvre législative sera parfaitement saine et coordon-

née. Ce sera une garantie contre les initiatives hasardeuses et les lois hâtivement bâties. Les codes auront ainsi plus de cohérence et plus de consistance. Mais, malgré tout, il est regrettable que les représentants de la nation soient réduits à un rôle aussi passif. Placés plus près du peuple que ne l'est le gouvernement ils en connaissent peut-être mieux les aspirations et leurs initiatives auraient été parfois heureuses pour le bien commun.

Si la diète ne possède pas l'initiative en matière de lois, elle a du moins l'exercice du pouvoir législatif. Mais elle n'en a pas absolument le monopole puisque, comme on l'a vu, pendant les six mois d'intersession, le Président de la République peut décréter des lois qui entreront en vigueur. Le parlement est en droit, il est vrai, de modifier après coup, les décrets présidentiels ; mais son intervention sera parfois trop tardive. Malgré leur précarité apparente les décrets du chef de l'Etat ont la même force que les lois d'origine parlementaire. Les lois proprement dites ont d'ailleurs également un caractère provisoire puisqu'elles sont susceptibles, elles aussi, de modifications continuelles. Il n'est donc pas exagéré de dire que le droit de légiférer peut appartenir alternativement à l'Assemblée et au chef de l'Etat.

La loi ainsi proposée par le gouvernement, puis votée par la diète doit être ensuite promulguée par le Président de la République dans le délai d'un mois. Mais, comme on l'a vu, elle n'est pas nécessairement définitive, puisque le Président a le droit dans le même délai de retourner le projet en vue d'un second examen. Il peut ainsi attirer l'attention de la diète sur des points pour lesquels une modification lui paraît opportune. Le Seimas a néanmoins le droit de passer outre, en com-

primant son vote primitif, mais en approuvant cette fois le projet à la majorité renforcée des trois cinquièmes de tous les membres. On a eu l'occasion ailleurs de mettre en évidence le caractère du revirement apporté sur ce point par la constitution de 1928 et on a dit dans quelle mesure le parlement en sortait affaibli.

Une attribution voisine, issue de la précédente est celle que possède la diète par son intervention en matière budgétaire. Le budget, en effet, n'est pas autre chose qu'une loi ayant vigueur pendant une année, et pouvant contenir des dispositions de caractère législatif. L'approbation de la diète est donc ici nécessaire. Il est vrai qu'elle peut être suppléée par le Président de la République dans le cas où toute réunion du Seimas serait impossible.

B. Attributions en matière de traités internationaux.

Le consentement de la diète est indispensable pour la ratification de certains traités. Il s'agit là de traités conclus avec la Lithuanie et concernant des intérêts qui sont réglés par les lois. Mais ici encore la constitution prévoit l'intervention du Président de la République en cas d'absence du Seimas.

C. Attributions en cas de conflits.

En cas de conflit, une approbation de la diète est nécessaire pour commencer et terminer la guerre. Les opérations militaires ne peuvent être entamées sans l'intervention de la diète, dans le cas où le pays ennemi déclare la guerre à la Lithuanie ou si l'ennemi, sans déclaration de guerre a violé les frontières. Autrefois, la constitution conférait à la diète des attributions plus

étendues en lui remettant, en pareil cas, le pouvoir de décision. Actuellement, on ne lui demande que son approbation.

D. Contrôle de l'action gouvernementale.

Ce contrôle est la règle dans tous les pays ayant adopté le parlementarisme. Un tel régime politique qui repose sur la collaboration du gouvernement et du parlement, nécessite une parfaite harmonie de ces deux pouvoirs. Pour que ceux-ci soient maintenus en équilibre il est indispensable que règne entre eux une mutuelle confiance. Le parlement doit donc disposer de moyens de contrôle lui permettant de surveiller l'activité gouvernementale pour faire jouer au besoin la responsabilité ministérielle. Ce contrôle s'exerce par les questions et les interpellations que la diète peut adresser au gouvernement. Ici encore on constate la disparition d'une autre prérogative parlementaire prévue dans la constitution de 1922. D'après l'ancien texte, la diète pouvait en effet « ordonner des enquêtes » ; cette faculté lui a été enlevée. Bien entendu cette mesure ne concernait que la partie vulnérable du gouvernement, c'est-à-dire le cabinet des ministres. C'est du moins l'interprétation qu'il convient de donner à cet article malgré l'imprécision des termes.

Si la diète n'est pas satisfaite des explications du gouvernement, elle peut désapprouver sa politique par un vote de défiance. Si la Chambre, à la majorité des trois cinquièmes de tous ses membres, manifeste son hostilité au cabinet, celui-ci doit demander au Président de la République à être relevé de ses fonctions. Le cabinet des ministres est ainsi solidairement respon-

sable devant la diète pour la politique générale du gouvernement et chaque ministre est responsable individuellement pour la gestion de son département.

3° SITUATION DES MEMBRES DE LA DIÈTE

A. Incompatibilités.

Les membres de la diète doivent s'acquitter de leur fonction avec impartialité. C'est pourquoi on a écarté les citoyens dont la profession paraît inconciliable avec le mandat de député. Une loi spéciale doit d'ailleurs préciser quels sont les cas d'incompatibilité.

Les députés reçoivent pour l'exercice de leurs fonctions une indemnité qui est fixée par la loi.

B. Liberté des députés.

Le mandat de député ne revêt pas un caractère impératif. Aucun lien juridique n'unit l'élu à l'électeur. Après être entré en fonction, le député ne s'inspire que de sa conscience dans l'accomplissement de sa fonction législative. Sa liberté reste entière et on ne peut considérer comme une restriction à celle-ci, le fait qu'un certain formalisme précède la prise de fonction. Il est dit, en effet, que chaque représentant de la diète prête serment ou promet solennellement d'être fidèle à la République de Lithuanie, de veiller sur ses lois et de remplir scrupuleusement ses devoirs de représentant de la nation. S'il refusait d'accomplir cette formalité, le député serait déchu de sa qualité de représentant.

C. Immunités.

S'il arrive à un parlementaire, dans l'exercice de ses fonctions de prononcer au cours des débats des discours

plus ou moins subversifs, il ne peut à raison de ses paroles, être inquiété par la justice. Cependant, pour atteinte à l'honneur, il peut être poursuivi selon les règles du droit commun ; mais bien entendu avec les garanties parlementaires que l'on va examiner.

La qualité de parlementaire rend en effet la personne du député inviolable. Ainsi on ne peut arrêter un membre de la diète sans que celle-ci n'en soit informée et sans qu'elle ait donné son consentement après en avoir délibéré. Il faut cependant préciser que cette immunité ne concerne pas le cas de flagrant délit. Si un député est arrêté à la suite d'un flagrant délit, le Président de la diète doit en être informé dans les quarante-huit heures. La chambre elle-même doit en être avisée dans le plus bref délai, à sa plus proche séance. Dans la voie de la garantie parlementaire l'ancienne constitution allait plus loin encore. Elle permettait au Seimas de rendre la liberté à un de ses membres dès qu'elle était prévenue de son arrestation. Actuellement la Chambre ne jouit plus de pouvoirs aussi étendus en cette matière.

CHAPITRE VIII

LE CONSEIL D'ÉTAT

Auprès du gouvernement, la constitution lithuanienne a placé un corps consultatif : le Conseil d'Etat. Dans l'organisation politique de la Lithuanie, le Conseil d'Etat apparaît comme un des rouages les plus intéressants et il semble appelé à jouer un rôle essentiel tant en matière législative qu'en matière gouvernementale et administrative. La mission qu'on lui confie est particulièrement délicate puisqu'il est chargé de préparer, de coordonner et de codifier les dispositions législatives. En créant un Conseil d'Etat et en lui assignant une tâche aussi importante on a estimé que l'on apporterait plus de stabilité, plus de continuité et de cohérence dans le travail parlementaire gouvernemental et administratif. Le Conseil d'Etat est donc destiné à collaborer utilement avec le gouvernement et la chambre, par son intervention éclairée, loin des passions politiques et à l'abri des discussions stériles.

On est en droit d'attendre de cette institution les résultats les plus féconds. Mais pour que son action soit effective, il est indispensable que le Conseil d'Etat soit conçu selon un plan solide et qu'il soit doté d'attributions précises. A cette seule condition il pourra s'ac-

quitter avec succès de la mission ingrate qui lui est réservée. Examinons donc quelle a été exactement la conception lithuanienne du Conseil d'Etat.

Le texte de la constitution relatif au Conseil d'Etat est assez laconique. Un seul article est en effet consacré à cette institution dont on s'est contenté de poser le principe, s'en remettant au législateur pour régler les détails concernant la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat. « En vue de la coordination, préparation et examen des lois et de leurs projets, est créé le Conseil d'Etat (Valstybes Taryba) sa composition, ses droits et ses devoirs sont fixés par la loi spéciale » (art. 54). La loi ainsi annoncée devait intervenir quatre mois plus tard. Elle fut, en effet, promulguée le 21 Septembre 1928. L'ensemble des dispositions de ce texte est assez bref, mais fournit assez de précisions pour nous permettre de dégager le caractère et le but de cet organisme.

L'examen de la loi du 21 Septembre 1928, met en mesure de constater que le Conseil d'Etat lithuanien ne correspond que très imparfaitement à l'institution connue en France sous le même nom, du moins sous sa forme actuelle. On verra, en effet, que la façon dont la Lithuanie a envisagé son Conseil d'Etat s'écarte sensiblement de la conception française en cette matière et il serait malaisé de pousser bien loin le parallélisme entre la même institution de ces deux pays, malgré une dénomination commune.

Le Conseil d'Etat se voit, en France, assigner une double tâche. Il constitue, en effet, à la fois un corps consultatif et un tribunal administratif. Il remplit tour à tour le rôle de conseiller et de juge. Comme conseiller, il peut être appelé à donner son avis au gouvernement

ou à participer à l'élaboration des lois s'il en est sollicité. Comme juge il occupe le sommet dans la juridiction administrative dont il constitue le tribunal suprême. Mais tandis que cette dernière attribution n'a cessé de se développer au point d'absorber presque toute l'activité du Conseil d'Etat, sa fonction consultative est peu à peu tombée en désuétude. Sans doute intervient-il encore activement comme conseiller dans le domaine administratif où l'on exige son avis pour la validité des règlements d'administration publics, décrets rendus par le chef de l'Etat en vertu d'une disposition légale et que pour cette raison on a pu qualifier d'actes de législation secondaire. De même, certains règlements individuels nécessitent la consultation préalable du Conseil d'Etat. Mais dans le domaine législatif proprement dit, celui-ci se trouve de plus en plus tenu à l'écart et c'est le plus souvent sans son intervention que se confectionnent les lois.

Cet état de choses a été imposé en France par les circonstances politiques, mais il faut reconnaître que le Conseil d'Etat pourrait difficilement faire face à cette double tâche, étant débordé par la matière si envahissante du contentieux. Le conseiller devrait s'effacer devant le juge. Le législateur allait tenir compte de cette situation de fait en réformant le Conseil d'Etat dans son organisation intérieure aux dépens des sections administratives. Ainsi cette universalité de compétence reconnue au Conseil d'Etat avait paralysé celui-ci et avait abouti à une déformation de l'institution en l'empêchant de s'acquitter de sa mission primordiale.

Le Conseil d'Etat lithuanien au contraire ne connaît pas une pareille dualité dans ses attributions. Le législateur a précisé son rôle et limité son intervention en

lui assignant uniquement la fonction de conseiller gouvernemental. Il ignore donc la charge si lourde de juge en matière de contentieux administratif ; ce qui lui permet de se consacrer entièrement à la mission qui constitue le but même de l'institution du Conseil d'Etat. C'est donc là une disposition heureuse de la loi et en posant ainsi les bases de cet organisme, le législateur paraît s'être inspiré de l'expérience qui avait trop démontré combien la fonction contentieuse est absorbante puisque dans d'autres pays elle s'était développée sans cesse au préjudice de la fonction consultative. En ne prévoyant pas un tribunal administratif la constitution lithuanienne présente sans doute une lacune fâcheuse, mais en dégageant le Conseil d'Etat de ce rôle, il est indéniable qu'on s'est fait une conception très juste de ce corps. En déchargeant cet organe gouvernemental des attributions judiciaires on s'est montré soucieux de maintenir le principe de la séparation des pouvoirs auquel la solution contraire risquerait d'apporter une grave entorse. Le Conseil d'Etat pourra ainsi, dans le domaine qui lui est assigné, se livrer à une œuvre utile et préventive en contribuant à clarifier l'œuvre législative et en écartant de la sorte les sources inévitables de litiges.

Le Conseil d'Etat sera donc le précieux auxiliaire du gouvernement et du parlement qu'il devra éclairer de ses suggestions et de ses avis. Il est en effet chargé de mettre de l'ordre dans la masse des textes législatifs afin de prévenir et de corriger les contradictions et les incohérences que ceux-ci peuvent renfermer. C'est là un travail dont la complexité ne peut échapper, mais que le Conseil d'Etat est seul apte à accomplir. Il se voit échoir le soin délicat de systématiser et de coor-

donner les textes en vigueur ainsi que les lois qui lui sont soumises par le gouvernement et par le parlement. Le Conseil d'Etat doit également réunir les dispositions législatives et élaborer des projets de codification afin de rendre plus aisée la consultation des lois.

Le Conseil d'Etat est gardien de la rigoureuse applications des dispositions législatives. On compte sur sa vigilance pour, le cas échéant, signaler au gouvernement ou au ministre compétent les règlements et les instructions qui lui paraissent incompatibles avec les lois en vigueur. Sans doute, dans un pareil cas, l'intervention du Conseil d'Etat n'a pas pour effet de contraindre le gouvernement à revenir sur sa décision, mais il est douteux que celui-ci, soucieux de rester dans la légalité, reste sourd à ses avertissements en ne se conformant pas à la loi.

Dans son travail de codification, le Conseil d'Etat peut apercevoir certaines lacunes dans l'édifice législatif. Il est alors en droit de signaler au gouvernement les points qui lui paraissent devoir être rectifiés ou complétés par le législateur. Comme précédemment le pouvoir exécutif reste libre d'agir ; mais il est évident qu'il aura tout intérêt à se conformer aux suggestions de juristes éclairés.

En ce qui concerne la participation du Conseil d'Etat à l'œuvre législative proprement dite, il convient de noter tout d'abord que son intervention n'est jamais spontanée. Bien entendu il ne possède pas le droit d'initiative qui appartient au seul gouvernement. Pour que le Conseil d'Etat entre ici en action, il est nécessaire que son concours soit sollicité. En d'autres termes, le recours au Conseil d'Etat est une pure faculté pour le gouvernement, mais pourquoi celui-ci hésiterait-il à

faire appel à un tel collaborateur surtout lorsqu'il doit procéder à l'élaboration de textes délicats ? Les ministres auront au contraire tout honneur à présenter au parlement des lois précises, cohérentes et durables. La complexité chaque jour grandissante des textes législatifs exige parfois une compétence juridique que le ministre trouverait rarement auprès de ses bureaux. Il est donc tout indiqué d'en confier la rédaction au Conseil d'Etat. Le fait, d'ailleurs, que les ministres préparent seuls les projets de lois rend plus aisée une telle procédure, car il serait à craindre que le parlement, s'il avait l'initiative législative, ne prit ombrage de l'intervention du Conseil d'Etat et ne s'abstint de faire appel à ses lumières.

En cette matière le recours au Conseil d'Etat peut se manifester dans deux circonstances distinctes. Il peut élaborer lui-même des projets sur la demande du Conseil des ministres. Dans ces cas il livre au gouvernement un texte qui est son œuvre. Le projet peut n'être pas définitif puisque les ministres sont en droit d'en modifier les termes. Mais il n'est pas douteux que le projet final ne s'inspire largement des suggestions du Conseil d'Etat. Celui-ci peut également être appelé à délibérer sur les projets de lois qui lui sont soumis par le Conseil des ministres ou par l'organe législatif. Ici son rôle est moins direct. Il n'a plus la paternité de la loi et son unique mission est d'examiner le texte gouvernemental. On attend de lui seulement ses remarques et ses explications. Mais c'est pour le gouvernement une ressource précieuse que de pouvoir compter sur l'appui et sur le contrôle du Conseil d'Etat.

Lorsque son travail est terminé, le Conseil d'Etat renvoie dans les délais prévus les projets de lois au

Conseil des ministres. Ceux-ci ne restent d'ailleurs pas étrangers à son travail. Il s'établit au contraire une étroite collaboration entre le gouvernement et le corps consultatif. Les ministres compétents prennent en effet part aux séances du Conseil d'Etat consacrées à la délibération ou à la préparation des projets de lois. La présence ici des ministres n'est d'ailleurs pas surprenante. Il est indispensable qu'un parfait accord s'établisse entre le Conseil et le ministre qui devra s'approprier le projet pour le présenter aux chambres. On prévient ainsi tout heurt ou tout désaccord en permettant une meilleure compréhension. D'autre part, le Conseil d'Etat a le droit de demander aux ministres ainsi qu'aux institutions de leur ressort des informations et des données nécessaires sur les questions délibérées.

En ce qui concerne le statut du personnel, les conseillers d'Etat dépendent du chef de l'Etat qui les nomme et peut les destituer. Cette solution ne doit pas surprendre puisque le Conseil d'Etat est un organe gouvernemental dont les membres sont des fonctionnaires publics. Il serait cependant heureux qu'une disposition législative vint limiter l'arbitraire du gouvernement afin que le Conseil d'Etat demeure un corps d'élite groupant les hommes les plus aptes, appelés à cette haute fonction en raison de leur compétence en dehors de toute question de favoritisme. On sait qu'en France également la nomination et la destitution des conseillers appartient au Président. Mais les pouvoirs de celui-ci ont été restreints par le législateur qui en cette matière a posé des règles restrictives dotant ainsi le Conseil d'Etat d'un statut sérieux et conférant à ses membres des garanties précieuses. Mais malgré tout, en France comme en Lithuanie, le Conseil d'Etat reste

l'instrument du gouvernement. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette solution commune aux deux pays est moins critiquable pour la Lithuanie que pour la France, puisque chez nous les conseillers sont aussi des juges dont l'indépendance se trouve ainsi compromise. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la Lithuanie où le Conseil d'Etat est dépourvu de toute fonction contentieuse. Ses membres qui sont des fonctionnaires gouvernementaux ne peuvent donc revendiquer aucune immunité spéciale et ils ne sont protégés que par les seules garanties que leur confère le statut. Il est d'ailleurs difficile d'envisager une autre solution en ce qui concerne la nomination des conseillers. Bien entendu il ne faut pas songer au procédé de l'élection dont on ne pourrait attendre ici aucun résultat satisfaisant. On pourrait penser à la désignation par l'Assemblée, système dont on a fait deux fois en France une expérience éphémère et qui s'est avéré plein d'inconvénients en introduisant la politique dans une institution qui devrait toujours en être écartée. Le seul mode admissible est celui qui a été consacré en France et en Lithuanie, c'est-à-dire la nomination par le gouvernement, à la condition qu'elle soit sagement aménagée de façon à dégager une élite de juristes capables de seconder le gouvernement en s'acquittant avec clairvoyance d'une tâche aussi délicate.

Tels sont les traits essentiels de l'organisation et de la compétence du Conseil d'Etat en Lithuanie. On a pu se rendre compte de la place éminente qu'occupe cette institution dans l'édifice constitutionnel. En organisant le Conseil d'Etat sur de telles bases on a été inspirer par le seul souci de doter le pays d'une sage législation. Dans ce but on a placé à côté du gouver-

nement et du parlement un guide capable de les diriger dans leur activité législative et susceptible par son contrôle vigilant d'apporter un peu de sagesse et de raison dans la confection des lois. Le rôle du Conseil d'Etat a été ainsi clairement précisé et ses attributions ont été limitées, ce dont il convient de se féliciter, puisqu'en le déchargeant du travail écrasant de juge, on lui permet de se consacrer à sa mission de conseiller qui à elle seule ouvre un très large domaine à son activité sur un terrain où son intervention doit être bien-faisante.

Mais pour que le Conseil d'Etat puisse intervenir et que le mécanisme constitutionnel fonctionne normalement, il ne suffit pas que les rouages de l'institution aient été minutieusement prévus. Il faut également que le Conseil d'Etat trouve son cadre normal dans l'organisation politique du pays, car tous les milieux ne lui sont pas également propices. En effet, il y a certaines conditions politiques dont la réalisation est indispensable à la naissance et au développement du Conseil d'Etat. Pour qu'il est une part effective comme organe consultatif dans le domaine de la législation, il est nécessaire que le Conseil d'Etat, institution gouvernementale, soit placé auprès d'un pouvoir exécutif fort et surtout auprès d'un chef d'Etat jouissant d'un prestige personnel considérable. C'est seulement dans une organisation constitutionnelle inspirée de tels principes que le Conseil d'Etat pourra trouver sa place et intervenir effectivement en matière législative, sans que son action soit paralysée par l'obstruction d'un parlement tout puissant ou par la présence de ministres trop indépendants et jaloux de leur autorité. C'est pour cette raison, sans doute, que le Conseil d'Etat, organe

consultatif, ne connut en France son plein éclat que sous les régimes autocratiques et surtout pendant la période impériale qui consacrait un très grand pouvoir personnel pour le chef de l'Etat. C'est pour ce motif également que par suite de l'extension des principes démocratiques, puis l'avènement du parlementarisme qui eurent pour résultat un affaiblissement de l'autorité du chef de l'Etat, on assista à un effacement progressif du Conseil d'Etat, ses attributions consultatives et son intervention paraissant inconciliables avec l'omnipotence des représentants de la Nation seuls détenteurs du monopole législatif et semblant incompatible avec le principe de la responsabilité ministérielle. Ce sont donc des considérations politiques et constitutionnelles qui expliquent l'histoire du Conseil d'Etat en France et son évolution ; car on a vu combien, au terme de celle-ci, on était loin aujourd'hui de la conception définitive de cette institution considérée à son origine, à l'époque napoléonienne où elle est apparue avec sa vraie physionomie.

Le rappel de ces faits historiques et la recherche de leur cause nous éclaire sur la nature du Conseil d'Etat et confirme ce que l'on avançait. Il s'agit là d'un organe de gouvernement, associé à l'œuvre de celui-ci. C'est pourquoi sa fortune a toujours été liée à celle du pouvoir exécutif auquel il reste uni par des liens d'étroite dépendance. En France le Conseil d'Etat, héritier indirect de l'ancien conseil du roi, devait trouver dans le régime impérial, l'atmosphère politique idéale pour son épanouissement. Ce fut, en effet, la période la plus glorieuse de son histoire. Auxiliaire intime du chef de l'Etat, ses interventions sont alors fréquentes et s'appliquent à tous les domaines, puisque tous les

pouvoirs sont confondus aux mains de l'Empereur. Mais dans toutes les matières qui lui sont soumises, le Conseil d'Etat n'agit pas en son nom personnel ; il se borne à préparer les décisions du chef de l'Etat. Sur le terrain législatif, lorsqu'il prépare des projets de lois ou interprète des dispositions législatives, le Conseil d'Etat agit au nom du gouvernement qui possède seul l'initiative. De même d'ailleurs, en matière administrative, où le Conseil d'Etat agit pour l'Empereur, en tant que supérieur hiérarchique. Enfin, comme tribunal chargé du contentieux administratif, il ne possède pas un pouvoir propre de décision. La justice est alors retenue aux mains du chef de l'Etat. Ainsi de toute évidence le Conseil d'Etat est l'instrument du pouvoir exécutif au sort duquel il demeure étroitement lié. Sa prospérité doit donc varier avec les régimes et son prestige doit être sensible à tous les bouleversements politiques. C'est ainsi qu'en France, les événements allaient faire assister à une véritable transfiguration du Conseil d'Etat et à une déviation de cette institution. Ce revirement ne s'opéra d'ailleurs pas brutalement avec le renversement du régime qui avait engendré le Conseil d'Etat. L'organisme subsiste au contraire sans changement trop apparent. Sans doute, observa-t-on quelques modifications dans les détails d'organisation. Mais ses attributions consultatives ne furent pas formellement abrogées. Cependant le Conseil d'Etat devait être arrêté dans son ascension, car il ne trouvait plus dans les institutions politiques les éléments indispensables à l'accomplissement de sa mission, ne pouvant plus s'appuyer sur un chef tout-puissant. Le Conseil d'Etat allait désormais demeurer avant tout un tribunal, bien que, même sur le terrain juri-

dictionnel, il eut à supporter les répercussions de ces événements et connût de ce fait un certain discrédit. Tant que la justice restait retenue aux mains du souverain, le Conseil d'Etat devait partager avec le chef de l'Etat les mêmes alternatives de prospérité et de déclin.

Ce rapide coup d'œil jeté sur les différentes phases du Conseil d'Etat en France, va nous permettre, grâce aux enseignements de cette expérience, de nous prononcer sur l'avenir de l'institution lituanienne. On connaît déjà les grandes lignes de la constitution de 1928, ce qui va nous permettre de dire si le Conseil d'Etat doit y trouver un terrain propre à son développement.

L'étude de la loi relative au Conseil d'Etat a mis en évidence les idées heureuses dont on s'est inspiré dans l'élaboration de cette institution et les résultats que l'on attend de son intervention. Mais l'histoire a démontré que le seul souci d'une parfaite organisation intérieure n'est pas suffisant pour la marche normale de ce corps consultatif. Il est également nécessaire que le Conseil d'Etat soit adapté aux autres institutions politiques et qu'il trouve dans la constitution son cadre naturel. Pour que le mécanisme constitutionnel fonctionne sans heurt il est indispensable que tous les rouages en soient solidaires et se complètent harmonieusement.

Or, il convient de remarquer que la nouvelle constitution lithuanienne est loin d'être défavorable au Conseil d'Etat qui y trouve au contraire parfaitement sa place. Cette organisation politique ne constitue certes pas le terrain idéal pour la réussite du Conseil d'Etat, puisque la constitution est encore largement teintée d'esprit démocratique et qu'elle laisse un rôle appréciable aux institutions représentatives. Mais elle

consacre un accroissement considérable de l'autorité du chef de l'Etat. Celui-ci, issu de la volonté populaire, donc indépendant de l'assemblée, est de ce fait revêtu d'un incontestable prestige. Sa situation personnelle vis-à-vis de la chambre et des ministres s'en trouve sensiblement accrue. Son rôle est aussi moins humble et effacé que celui que lui réservait l'ancienne constitution. Désormais, le président peut, avec son gouvernement, intervenir plus activement dans la vie politique du pays sans être paralysé par une chambre trop forte. On conçoit donc que dans ces conditions, le Conseil d'Etat, organe gouvernemental, soit appelé à accomplir un travail utile comme corps consultatif, sans qu'aucun obstacle vienne se dresser à son activité. On peut surtout attendre de fréquentes interventions du Conseil d'Etat dans le domaine de la préparation des lois dont l'initiative appartient exclusivement au gouvernement. Il est douteux que les ministres s'opposent à un tel concours, préférant confier cette tâche à leurs bureaux. On a vu, en effet, que la constitution de 1928 a sensiblement affaibli leur situation dans le pouvoir exécutif en les plaçant dans un état d'étroite dépendance vis-à-vis du Président. Dans ces conditions, on comprend que les membres du cabinet soient moins jaloux de leur indépendance et n'hésitent pas à recourir aux lumières du Conseil d'Etat dans l'élaboration de leurs projets. Les ministres n'auront pas intérêt à négliger une telle procédure qui contribuera, au contraire, à accroître leur prestige en conférant plus de perfection à leurs lois. Si l'on songe, d'ailleurs, que les codes qui nous régissent encore ont été rédigés de cette façon, on sera suffisamment édifié sur le rôle important que le Conseil d'Etat est susceptible de jouer dans l'œuvre

législative et les bienfaits qu'on est en droit d'attendre de son intervention en Lithuanie. Mais, répétons-le, la constitution ne doit pas l'empêcher de remplir pleinement sa mission et pour cela elle doit prévenir toute résistance de la part des ministres en conférant au Conseil d'Etat l'indépendance désirable.

Cependant on aurait pu redouter que par sa présence en face de l'assemblée, le Conseil d'Etat, organe gouvernemental, ne vienne compromettre le caractère démocratique de la constitution. Mais à la réflexion, la diète ne doit pas prendre ombrage de ce corps, car il ne faut pas oublier que celui-ci n'est en mesure de formuler aucune exigence. Le pouvoir souverain des représentants de la Nation ne se trouve ainsi nullement altéré en matière législative et en face du parlement son autorité apparaît comme fort modeste puisque le Conseil d'Etat ne peut même pas réclamer une discussion de ses propositions. De plus, comme on l'a constaté, l'initiative des lois est réservée aux ministres et si en cette matière, l'intervention du Conseil constituait un empêchement, ce serait plutôt sur les attributions du que sur celles de la chambre.

En somme, le Conseil d'Etat lithuanien est un corps consultatif auquel le gouvernement a la faculté de recourir. On pourrait ainsi craindre qu'il soit le plus souvent évincé du travail législatif et que l'institution restant inactive ne tombe progressivement en désuétude, comme ce fut ailleurs le cas. Mais ici, cette éventualité est moins vraisemblable pour les raisons que l'on a déjà fait entrevoir. Pour des raisons politiques d'abord puisque le Conseil d'Etat est conforme à l'esprit de la constitution à laquelle il s'adapte harmonieusement. Rien ne s'oppose donc à la marche normale

de cet organisme. De plus, le Conseil d'Etat étant en Lithuanie dépouillé de toute attribution juridictionnelle et sa fonction de conseiller constituant sa seule raison d'être, il est à présumer que l'institution ne restera pas purement théorique. Cet organe créé en vue d'une fonction précise constitue une pièce essentielle, indispensable à la vie politique de la Lithuanie et il ne pourrait être résorbé au risque de dénaturer la constitution qui l'a engendré.

Le principe du Conseil d'Etat est d'ailleurs une nécessité vitale pour les pays qui, comme la Lithuanie, ignorent le bicaméralisme. On a vu, en effet, que la constitution de 1928 confiait à une chambre unique l'exercice du pouvoir législatif. Peut-être l'absence d'une chambre haute constitue une lacune dans l'organisation politique ; mais l'on peut justement considérer que la présence du Conseil d'Etat y apporte un sérieux palliatif. Celui-ci pourra dans une certaine mesure jouer ici le rôle assigné au Sénat dans un régime bicaméraliste. Il est susceptible, en effet, de remplacer heureusement la chambre haute dont la mission principale est de procéder à un second examen des textes législatifs et de conférer ainsi aux lois une meilleure facture. Lorsqu'on admet le principe des deux chambres, on compte sur le contrôle du Sénat en vue de rectifier les erreurs et les discordances qui peuvent se glisser dans le travail législatif et de modérer les initiatives parfois trop hardies de l'Assemblée. On dit alors couramment que le Sénat représente ici la raison alors que la Chambre incarne l'imagination. La Chambre haute, par son recrutement et son esprit paraît tout indiquée pour une telle intervention. Il semblerait donc que l'absence d'une seconde chambre constitue un oubli

regrettable et préjudiciable à la législation si l'on ne prévoit pas un autre organisme capable de suppléer au Sénat. Ici c'est le Conseil d'Etat qui est chargé de faire entendre la voix de la raison en guidant le gouvernement et le parlement. Son intervention est évidemment plus timide que le serait celle d'une chambre haute puisqu'il s'agit d'un corps de fonctionnaires n'ayant ni l'indépendance ni l'autorité d'une Assemblée élue. Mais si le Conseil d'Etat est ainsi dépouillé de toute initiative directe, il n'en est pas moins apte à accomplir une action efficace dans le domaine législatif, et il a même le privilège de grouper une élite, travaillant dans l'ombre, sans mobiles politiques, avec le seul souci de mettre ses compétences au service de la loi.

Avant de jeter un coup d'œil sur l'œuvre déjà accomplie par le Conseil d'Etat, il convient d'insister particulièrement sur le besoin impérieux d'une telle institution à l'heure actuelle en Lithuanie. On a vu, en effet, que le pays se trouve en ce moment dans une période de transition. Bien que dotée d'une constitution régulière, la Lithuanie ne sera que progressivement pourvue des organes indispensables à sa vie politique. C'est ainsi qu'elle ne possède pas encore de parlement et on a vu que pour pallier à un état de chose aussi préjudiciable à la législation, le chef de l'Etat avait la charge de promulguer les lois. Il est bien entendu que celles-ci revêtent un caractère provisoire, puisque la future chambre est susceptible de les abroger. Mais il n'en est pas moins vrai qu'elles entrent en vigueur pour une période plus ou moins longue ; et il est heureux qu'une mission aussi écrasante ne repose pas sur un seul homme. L'appui du Conseil d'Etat sera ici particulièrement précieux au Président qui trouvera en

lui les lumières indispensables à son travail. On peut même affirmer que dans les circonstances présentes, ce corps est appelé à jouer un rôle de premier plan puisque par son intervention il remplacera les délibérations d'un organe législatif inexistant. Il convient cependant de remarquer que cette lacune constitutionnelle ne sera pas pleinement comblée puisque l'organe gouvernemental qu'est le Conseil d'Etat ne jouit pas de l'indépendance requise pour délibérer librement comme peut seule le faire une assemblée élue. Il n'y a là qu'un palliatif à une situation anormale et provisoire mais on peut compter sur l'efficacité du remède comme va le prouver l'examen de l'œuvre déjà accomplie par le Conseil d'Etat.

On est en mesure d'apprécier les premiers pas faits par le Conseil d'Etat dans le domaine législatif. On peut constater que les dispositions de lois pour lesquelles son concours a été sollicité forment un ensemble assez touffu et la lecture des textes révèle l'influence heureuse de ses interventions. Il ressort, en effet, des documents officiels, qu'au cours de sa première année d'existence, le Conseil d'Etat n'est pas resté inactif. Il semble au contraire avoir joué un rôle de premier plan dans la vie politique du pays, puisqu'il a maintes fois participé à l'œuvre législative. Dans ce domaine il a eu à déployer une large activité en abordant les matières les plus variées et les sujets les plus complexes.

C'est ainsi que sur la demande du cabinet des ministres et en s'inspirant des principes qu'il lui a fournis, le Conseil d'Etat a créé les projets de lois sur les contrats des ouvriers agricoles et sur l'amendement de la réforme agraire. Ces projets ont été par la suite promulgués lois.

Le Conseil d'Etat a également délibéré et rédigé les neuf autres autres projets de loi qui lui ont été soumis par le cabinet des ministres, projets devenus lois par la suite. Parmi ceux-ci il faut particulièrement mentionner l'importante loi sur les autonomies locales sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Le Conseil d'Etat s'est aussi vu confier l'élaboration de onze projets d'amendements de lois relatifs aux questions commerciales, fiscales et à la réforme agraire.

Le gouvernement a dû faire appel au Conseil d'Etat une dizaine de fois pour le consulter sur l'interprétation des lois et des traités internationaux (concordat en particulier).

Mais à côté de ces multiples interventions, le Conseil d'Etat entreprenait un vaste travail d'unification et de codification législative. Il s'efforça tout d'abord de remédier à la trop grande diversité qui régnait en Lithuanie dans le domaine du droit civil. Dans cette matière, en effet, on appliquait simultanément selon les lieux et les personnes l'ancien code civil russe, le code Napoléon ou le B. G. B. allemand, ce qui était la cause d'incessants conflits de lois. Pour pallier à un état de choses aussi défectueux le Conseil d'Etat décida d'établir un projet d'unification qu'il devait soumettre au cabinet des ministres. On s'étonne qu'il ait pu mener à bien et si rapidement une initiative d'une telle ampleur qui, si elle est ratifiée, marquera la fin d'un grave malaise intérieur. Mais cette délicate mise au point devait s'effectuer sans heurt et c'est pour cette raison que l'on fit appel au doigté et au sens juridique du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas perdu de vue le travail de codification qui lui incombe et il a déjà entrepris la

rédaction d'un nouveau code pénal et un code de procédure judiciaire. Mais c'est là une tâche de longue haleine qu'il vient à peine d'ébaucher.

Enfin, le Conseil d'Etat a été chargé d'établir son propre statut en précisant sa compétence et sa situation dans l'organisation politique de l'Etat.

Ce bilan de l'activité du Conseil d'Etat à ses débuts montre que celui-ci a déjà accompli une abondante et utile besogne tant dans le domaine du droit administratif que dans celui de la codification des lois. Mais son rôle ne sera pas terminé lorsque cette période de transition aura pris fin. Au contraire lorsque les institutions seront complétées et que la constitution fonctionnera normalement, le Conseil d'Etat devra conserver une place éminente dans la vie politique où il sera l'élément régulateur indispensable à une démocratie saine. Si le Conseil d'Etat réussit à s'imposer malgré l'avènement du parlementarisme, il n'est pas douteux qu'il constituera un facteur de stabilité politique et qu'il contribuera largement au maintien de la légalité. S'il est dépourvu d'attributions contentieuses et répressives, il doit remplir une mission préventive peut-être plus utile et plus efficace encore.

CHAPITRE IX

ORGANISATION JUDICIAIRE DE LA LITHUANIE

Lors de la restauration de l'Etat lithuanien, après la guerre, une refonte complète de l'organisation judiciaire s'imposa. En effet, d'une part il était urgent de faire disparaître les vestiges de l'ancienne législation russe dont les institutions judiciaires semblaient incompatibles avec le nouvel état de choses. D'autre part il fallait mettre fin à l'application des dispositions transitoires prises par les autorités allemandes d'occupation.

C'est le 15 décembre 1918 que les Allemands s'effacèrent en remettant au nouvel Etat lithuanien toutes les affaires civiles et pénales dont les tribunaux provisoires avaient été saisis. On dut alors poser les premières bases de l'organisation judiciaire qui devait être précisée et complétée par la loi de janvier 1919. Celle-ci n'avait d'ailleurs pas encore un caractère définitif puisqu'elle ne consacrait toujours pas l'abrogation complète des anciennes institutions. Elle abolit seulement celles des dispositions judiciaires qui portaient par trop les marques de l'autocratie d'autrefois et étaient de ce fait inconciliables avec les principes démocratiques dont devait s'inspirer la future constitution. On remania donc les tribunaux russes en les adaptant au régime

républicain que la Lithuanie était sur le point d'instaurer. C'est ainsi qu'on se hâta de rejeter tous les privilèges judiciaires que la monarchie russe avait établi en faveur de certaines catégories sociales. La Lithuanie proclamait formellement l'égalité devant les tribunaux dont la compétence allait être fondée désormais sur la seule base de l'objet sans qu'interviennent des considérations de personnes. Cela aboutit à la suppression pure et simple des juridictions spéciales d'avant guerre, dont la présence constituait une trop grave exception au droit commun. Une telle solution qui pouvait peut-être se concevoir dans le cadre d'une constitution telle que celle de l'ancienne monarchie russe eut évidemment été choquante ici, tant elle s'éloignait des conceptions républicaines. On comprend la nécessité de cette mise au point. On conserva ainsi, provisoirement du moins, toutes les lois autrefois en vigueur et qui ne se trouvaient pas en contradiction avec les conditions actuelles de la vie publique.

La loi de 1919 établissait deux instances, deux degrés dans l'organisation judiciaire. Le premier degré était représenté par le tribunal de paix, composé d'un seul juge, et le second par le tribunal de district formé d'un collège et constituant la juridiction d'appel contre les arrêts des tribunaux de paix. Enfin, un tribunal suprême est institué unique pour tout le territoire et chargé de juger en appel les décisions des tribunaux de district. Sous l'empire de la loi de 1919 il n'existait pas de recours en cassation et ce n'est que plus tard, le 20 juillet 1921 que le tribunal suprême a été investi de cette fonction.

Examinons maintenant, dans le détail, l'organisation et la compétence de ces différents échelons de l'orga-

nisation judiciaire ainsi que celles de tribunaux extraordinaires que nous mentionnerons plus loin.

Tribunaux de paix (Taikos-Teismas)

Les premiers tribunaux de paix ont commencé à fonctionner dès le 15 décembre 1918, c'est-à-dire au moment où les autorités allemandes ont passé les affaires civiles et pénales au gouvernement provisoire de la Lithuanie. Ces tribunaux ne constituaient pas à vrai dire une innovation car ils correspondaient d'assez près aux tribunaux russes qui avaient autrefois leur siège dans les communes ou dans les villes.

Comme on l'a vu, la compétence de ces tribunaux est fondée sur la nature et l'objet du litige sans qu'intervienne aucune considération de personne.

Les tribunaux de paix décident :

1° Dans les affaires civiles lorsque l'objet de la contestation ne dépasse pas la valeur de 5.000 litas ;

2° Dans les affaires pour lesquelles la compétence lui a été reconnue par le tribunal suprême par la décision du 18 septembre 1919. Cet arrêt du tribunal, qui ne semble pas limitatif, renferme l'énumération d'un certain nombre de cas concernant des affaires pour lesquelles le tribunal doit intervenir en vue de protéger une personne même en l'absence de tout conflit. Par exemple, le tribunal de paix peut intervenir pour la confirmation des droits d'héritage et des testaments ; dans les questions de partage, d'adoption, de légitimation, de tutelle. Il est également compétent pour reconnaître la propriété sur la base de la prescription et pour confirmer les décisions prises à l'amiable. Cet

arrêt du tribunal suprême qui est évidemment énonciatif investit le tribunal de paix d'une fonction importante dont l'action préventive sera particulièrement précieuse pour la sauvegarde des intérêts privés. Le rôle du juge est ici moins directement contentieux et sa compétence s'étend à tous les cas, même lorsque la valeur de l'objet au sujet duquel il intervient dépasse 5.000 litas ;

3° Dans les affaires ayant trait à la non-observation des actes notariés ou relatives aux traites protestées. Comme précédemment la valeur de l'objet n'entre pas ici en considération. De plus, le juge peut prendre sa décision en l'absence des parties. Enfin, en pareils cas, les frais de justice sont diminués de moitié et sont évalués à 2 1/2 pour cent de la valeur de l'objet ;

4° Le tribunal de paix est compétent dans les affaires concernant les loyers et les contestations auxquels ceux-ci peuvent donner lieu. Il faut noter qu'en pareil cas les décisions des juges sont définitives en ce sens qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le tribunal de district ; elles sont seulement susceptibles d'un pourvoi en cassation porté devant le tribunal suprême ;

5° A côté de sa compétence en matière civile, le tribunal de paix se voit confier les affaires pénales dont l'amende ne dépasse pas 5.000 litas ou la peine correspondante de prison.

6° Les délits d'accise et de douane sont déférés au tribunal de paix ainsi que tout acte attentatoire à la propriété de l'Etat. Cette juridiction connaît également des faits relatifs à la non-observation des ordonnances administratives. En pareille matière la procédure est

d'ailleurs modifiée et la présence des parties n'est pas exigée.

7° La compétence du tribunal de paix s'étend très largement aux affaires administratives. C'est ainsi que le juge de paix peut recevoir les plaintes des particuliers contre la police au sujet des amendes que celle-ci leur a infligé pour cause de réunion illicite. Dans le domaine fiscal, le tribunal de paix connaît des réclamations contre le département des contributions.

Au point de vue territorial, le juge compétent est celui dans le ressort duquel le défendeur a son domicile ou dans la circonscription de qui se trouvent les biens immobiliers faisant l'objet du litige. Si l'on se trouve en présence de plusieurs accusés, il suffit de remettre la plainte au juge du domicile de l'un d'eux. Dans le cas où l'on ignore le domicile de l'inculpé et où celui-ci ne possède pas de biens immobiliers, le plaignant peut s'adresser au juge du dernier domicile du défendeur ou à celui du lieu dans lequel celui-ci a pour la dernière fois satisfait à ses obligations civiques. Toutes les règles précédentes sont relatives aux affaires civiles. En matière pénale, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel le délit a été commis.

Les formalités relatives à l'introduction du procès consistent dans la remise d'une plainte écrite au juge ou dans un exposé oral que celui-ci doit transcrire.

Si l'une des parties n'est pas satisfaite de la décision du juge de paix, elle peut en appeler au tribunal de district fonctionnant comme juridiction du second degré. Le tribunal de district est susceptible de confirmer ou de rectifier la sentence du juge de paix, mais on ne

peut introduire dans le recours aucun objet dont on n'aurait pas fait état en première instance. Le pourvoi en appel doit être formé dans un délai d'un mois, s'il s'agit d'une affaire civile. Il est ramené à deux semaines en matière pénale. Dans l'un ou l'autre cas, il court du jour où le jugement a été rendu. La plainte d'appel doit être remise entre les mains du juge de paix qui a rendu le premier jugement.

Au point de vue judiciaire, la Lithuanie est divisée en 6 circonscriptions. A chacune d'elles correspond un tribunal de paix comprenant un juge dont le ressort s'étend à toute l'étendue de la circonscription.

Le Tribunal de district (Apygardos-Teismas)

Le tribunal de district comprend : le Président, son suppléant et un collège de juges dont le nombre est variable. Si l'un des membres du tribunal était dans l'impossibilité de siéger pour une session, la suppléance pourrait être provisoirement exercée par le juge de paix ou le juge d'instruction.

Le tribunal de district est divisé en deux Chambres dont l'une est chargée des affaires civiles et l'autre s'occupe des matières pénales. De même, le greffe du tribunal comprend deux sections, civile et pénale.

Au point de vue de sa compétence, le tribunal de district constitue à la fois une juridiction de première instance et une juridiction d'appel.

En première instance, le tribunal de district est chargé :

- 1° Des affaires civiles dont l'objet dépasse 5.000 litas;
- 2° Des affaires pénales dans les cas suivants :

a) S'il s'agit d'un délit pour lequel le code pénal prévoit la peine des travaux forcés ;

b) Lorsque le plaignant se porte partie civile pour une somme supérieure à 5.000 litas ;

c) Quand l'amende pécuniaire dépasse le chiffre de 5.000 litas ;

d) Pour les délits commis par des fonctionnaires publics dans l'accomplissement de leur service.

Comme instance d'appel, le tribunal de district se prononce sur les affaires jugées au premier degré par les tribunaux de paix, d'autre part, il peut se voir déférer en matière commerciale les sentences rendues par les conseils de faillite ;

3° Le tribunal de district assume la fonction de tribunal administratif dans un certain nombre de cas. C'est ainsi qu'il doit intervenir dans de nombreuses circonstances lorsque l'administration est partie. Par exemple, le tribunal juge les plaintes portées contre les décisions des commissions chargées de l'enregistrement des sociétés. De même, il peut être appelé à se prononcer sur les décisions administratives en matière de réforme agraire. Le tribunal statue également sur les réclamations des particuliers contre les amendes infligées par les organes des autonomies locales pour la non-observation des ordonnances.

Les règles concernant la compétence territoriale des tribunaux de district sont identiques à celles que l'on a précédemment exposées à propos des tribunaux de paix. Il y a quatre tribunaux de district correspondant aux quatre circonscriptions administratives du territoire lithuanien,

Le Tribunal suprême

Le tribunal suprême est placé au sommet de la hiérarchie judiciaire. Il est unique pour tout le territoire et a son siège à Kaunas.

Le tribunal suprême a une triple compétence. Il constitue à la fois une Haute Cour, un tribunal d'appel et une cour de cassation.

1° En ce qui concerne son rôle comme Haute Cour de justice, il suffit de rappeler les articles 64 et 65 de la constitution qui confient au tribunal suprême les procès intentés au chef de l'Etat, aux ministres ou au contrôleur d'Etat pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, pour crime de haute trahison. On se souvient qu'en pareils cas la mise en accusation est ordonnée par la diète à la majorité des trois cinquièmes de tous les représentants, s'il s'agit des membres du cabinet et à la majorité des trois quarts s'il s'agit du Président de la République.

On voit que la constitution lithuanienne n'a pas adopté la solution française consistant à investir d'une telle fonction un corps politique, le Sénat. Ici, la seule mission de la diète est de saisir les tribunaux sans empiéter sur les attributions de ceux-ci. Par la procédure qu'elle a adoptée, la Lithuanie se montre évidemment plus soucieuse de respecter le principe de la séparation des pouvoirs en laissant aux tribunaux judiciaires la plénitude de juridiction.

Le tribunal suprême est également appelé à statuer sur les plaintes portées par les particuliers contre les ministres pour les dommages que ceux-ci auraient pu causer aux intérêts privés,

2° Comme juridiction d'appel, le tribunal suprême se prononce sur toutes les affaires civiles et pénales qui ont été jugées en premier ressort par le tribunal de district.

3° En tant que cour de cassation, le tribunal suprême peut intervenir dans les cas suivants :

a) Dans toutes les affaires civiles dont l'objet dépasse 500 litas ;

b) Lorsque l'objet du litige est un bien immobilier, quelle que soit la valeur de celui-ci ;

c) Si l'on se trouve en présence de la plainte d'un locataire expulsé de son appartement ;

d) En cas de plainte contre les décisions des commissions des terres.

En matière pénale, le tribunal suprême peut casser les jugements rendus par les tribunaux de district lorsque ceux-ci ont infligé une peine supérieure à 7 jours d'arrêt ou une amende supérieure à 125 litas. De même si, dans une affaire pénale, le plaignant s'est porté partie civile pour une somme supérieure à 500 litas. Il peut enfin annuler les jugements rendus par les tribunaux militaires.

En dehors des trois cas précédemment examinés, le tribunal suprême est encore compétent pour certaines affaires particulières.

1° Tout d'abord, c'est lui qui est chargé de la révision des procès au cas où des faits nouveaux se seraient produits depuis le jugement.

2° C'est également au tribunal suprême qu'il appartient d'interpréter les lois.

3° Rappelons que sa juridiction comme tribunal suprême s'applique au territoire de Memel.

4° Enfin, le tribunal suprême intervient en matière de tutelle pour autoriser le tuteur à vendre les biens immobiliers du mineur.

Le tribunal suprême comprend un président et neuf membres. Son siège est à Kaunas.

Tribunaux extraordinaires

On peut ranger sous ce titre : les tribunaux militaires, les tribunaux ecclésiastiques et la juridiction spéciale du territoire de Memel.

1° Tribunaux militaires

Les tribunaux militaires sont de trois sortes : tribunaux de régiment, conseils de guerre et tribunal de l'armée.

a) Tribunaux de régiment. Leur compétence s'étend aux affaires dans lesquelles sont inculpés des soldats pourvu que ceux-ci n'encourent pas une peine comportant la privation de leurs droits.

b) Conseils de guerre. Ce n'est pas une juridiction permanente, mais un tribunal composé ad hoc et compétent pour connaître des affaires d'espionnage qui lui sont soumises par le commandant en chef ou le ministre de la défense nationale. Il peut alors citer devant lui aussi bien les civils que les militaires qui se sont rendus coupables d'espionnage.

c) Le tribunal de l'armée. Juridiction unique pour tout le territoire, le tribunal de l'armée statue en temps

de guerre sur les délits commis par les militaires et les civils et prévus à l'article 14 de la loi sur la défense extraordinaire de l'Etat. En temps de paix, il est appelé à connaître de toutes les affaires concernant les officiers et les soldats qui n'entrent pas dans la compétence des tribunaux de régiment.

Le siège du tribunal de l'armée est à Kaunas. Il est composé d'un président et de trois juges.

2° Tribunaux ecclésiastiques

Les tribunaux ecclésiastiques ont en Lithuanie une importance toute particulière car leur rôle ne se borne pas à la solution des contestations qui peuvent surgir dans l'organisation intérieure de l'Eglise. Ils n'ont pas pour seuls justiciables les ecclésiastiques. Leur juridiction s'étend au contraire aux personnes civiles pour certaines affaires déterminées. C'est ainsi que la plupart des questions concernant l'état des personnes sont de la compétence des tribunaux ecclésiastiques. Ils sont notamment appelés à connaître des affaires de séparation et de divorce, bien que celui-ci ne soit pas légalement admis sur tout le territoire. Cette solution, qui pourrait nous surprendre, s'explique cependant en partie si l'on se rappelle qu'en Lithuanie c'est le clergé qui a la mission de dresser et de conserver tous les actes d'état civil sur des registres dans chaque paroisse. On conçoit donc dans de telles conditions qu'il soit mieux placé que les autorités civiles pour se faire juge des litiges auxquels de tels actes peuvent donner lieu. Néanmoins, il faut reconnaître qu'une pareille situation qui a été imposée par la tradition, porte gravement atteinte aux attributions des tribunaux dont la plénitude de juridiction, en matière civile, se trouve ainsi

fortement compromise. Il y a évidemment là une erreur qui trouve son explication dans l'inorganisation actuelle de l'administration en matière d'état civil. Ce sont les vestiges d'un passé appelé à disparaître lorsque de telles matières auront été laïcisées. Cette évolution, qui semble s'imposer dans une république démocratique, apportera plus d'harmonie dans les institutions en écartant les conflits inévitables que pourrait provoquer une pareille confusion. Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, ce sont les tribunaux d'évêchés qui sont compétents en matière de séparation et de divorce. On peut appeler de leur décision devant le tribunal métropolitain. Enfin, la sentence de ce dernier peut être cassé par le Saint Siège.

Telles sont la compétence et la hiérarchie des principaux tribunaux ecclésiastiques. Mais la situation est plus complexe encore si l'on songe que toute la population n'appartient pas à la religion catholique et qu'il y a par conséquent en Lithuanie d'autres confessions ayant également leur juridiction particulière. C'est ainsi que pour les luthériens les affaires de divorce et de séparation sont soumises aux consistoires. Toutefois, ici, on sort moins du cadre de l'organisation judiciaire que précédemment puisque les jugements de consistoires sont susceptibles de cassation par le tribunal suprême. Pour les protestants réformés, ce sont des collèges qui statuent en première instance, les synodes en appel et le tribunal suprême en cassation. Les personnes appartenant à la religion grecque orthodoxe sont, en cette matière, justiciables d'un conseil dont les jugements sont confirmés définitivement par le métropolite. Les israélites relèvent ici du rabbin,

Une telle diversité est un peu choquante et l'on conçoit difficilement que des affaires aussi importantes soient ainsi soustraites à la juridiction du droit commun pour être confiées à des tribunaux extraordinaires. Il y a évidemment là une lacune regrettable dans les institutions judiciaires et un tel système, par son archaïsme, rappelle certaines pratiques de notre ancien droit. Il n'est pas douteux qu'une réforme tendant à l'unification judiciaire interviendra un jour ou l'autre. On comprend d'ailleurs que l'on ait hésité à faire table rase d'un passé auquel le peuple restait attaché. La laïcisation des institutions judiciaires devra s'effectuer progressivement si l'on veut qu'elle se produise sans heurt. Mais à l'heure actuelle la juxtaposition de ces deux ordres de juridiction est susceptible d'engendrer de sérieuses complications. Il convient cependant de remarquer que cette immixtion de l'église dans le domaine judiciaire qui nous paraît si étrange est assez conforme à l'esprit du peuple lithuanien et à l'ambiance de religiosité qui règne dans ce pays. Quoiqu'il en soit il y a là une anomalie qui heurte nos principes de droit constitutionnel.

Juridiction du territoire de Memel

L'organisation judiciaire du territoire de Memel comporte deux instances. Le premier degré de juridiction est composé des tribunaux de baillage qui correspondent à peu près aux tribunaux de paix. Ces tribunaux statuent sur toutes les affaires civiles et sur celles des affaires pénales qui ne sont pas portées devant le tribunal des jurés. La juridiction appartient en deuxième instance au tribunal de district qui se pro-

nonce sur les recours en appel formés contre le jugements des tribunaux de baillage et des tribunaux des jurés. Il n'y qu'un seul tribunal de district dont le siège est à Memel.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire se trouve le tribunal suprême de Lithuanie qui joue ici le rôle de Cour de cassation.

TROISIÈME PARTIE

**Les autonomies locales et le territoire
de Memel.**

CHAPITRE I

AUTONOMIES LOCALES

La constitution lithuanienne dont on vient de terminer l'étude a permis d'apercevoir dans ses traits essentiels l'organisation du pouvoir central et de dégager le caractère des institutions qui, dans l'Etat, forment le centre d'impulsion de la vie politique.

Mais en Lithuanie, comme ailleurs, l'Etat n'est pas la seule unité politique, car d'autres personnes morales viennent s'interposer entre lui et les individus. Le pouvoir central ne se trouve généralement pas en contact direct avec les citoyens. Son but est de sauvegarder l'unité nationale du pays, ce dont il se charge par l'intermédiaire d'organes et d'agents relevant de lui ayant pour mission de transmettre ses directives et de veiller à l'application des lois. Cependant l'Etat ne peut pas toujours prétendre diriger dans les moindres détails toute la vie de la nation et il doit recourir au concours d'organismes régionaux et locaux placés plus près du peuple, chargés de fixer les modalités d'application de la législation et de régler les questions administratives. Ces unités inférieures sont dotées en Lithuanie d'une large autonomie et par leur intervention elles sont destinées à donner une grande souplesse

au régime politique. Cette décentralisation était imposée ici par les circonstances locales mais elle a été aménagée d'une façon particulièrement judicieuse, car dans cette voie on a eu le souci de mettre en garde contre un excès qui aurait pu être préjudiciable à l'unité de la nation. Elle s'effectue, en effet, dans le cadre de l'Etat qui ne cesse, malgré tout, d'exercer son contrôle et sa tutelle sur les autonomies locales. Le gouvernement doit veiller à ce que les organes autonomes remplissent leurs fonctions dans les limites légales et qu'ils n'agissent en rien contre les lois de l'Etat. Les organes de l'autonomie locale doivent se charger des intérêts économiques et culturels selon les prescriptions qui leur sont imposées par le législateur. La compétence d'une autonomie locale s'étend à toutes les affaires locales d'ordre public qui ne relèvent pas des organes gouvernementaux. Elle peut également remplir les fonctions administratives dont la loi l'a expressément chargée. Les limites de l'autonomie locale doivent coïncider avec celles des unités administratives de l'Etat. Mais en vue de l'accomplissement de buts locaux déterminés, les unités de l'autonomie locale peuvent s'unir après avoir obtenu l'autorisation du conseil des ministres. L'autonomie fonctionne sur la base du droit public. Elle peut posséder des biens, ester en justice, percevoir, pour les besoins locaux, des impôts et même imposer des charges en nature. Ses fonctionnaires sont assimilés aux fonctionnaires de l'Etat par décision du conseil des ministres. Ses décisions, actes et ordonnances des organes autonomes peuvent dans un délai de six mois, être l'objet d'un recours devant les instances chargées du contrôle des autonomies locales. Ce contrôle incombe au ministre de l'Intérieur.

L'autonomie communale. — Le Seniunija

La commune se divise en Seniunijas. Cette division est faite par le maire de la commune et approuvée par le chef du district. Les affaires de la Seniunija sont décidées par l'assemblée de ses habitants. Cette assemblée élit le Seniunas, le remplaçant et son représentant au conseil de la commune. Ont le droit de prendre part à l'assemblée de la Seniunija, les citoyens lithuaniens âgés de 24 ans au moins, ayant leur domicile dans les limites de la Seniunija, au moins durant toute une année et :

1° Y gérant des biens immobiliers ainsi qu'y payant les impôts de l'autonomie locale ;

2° Y ayant une entreprise commerciale, industrielle ou y exerçant des métiers ;

3° Y habitant en qualité de fonctionnaire régulier d'Etat ou de l'autonomie locale ;

4° Ayant une instruction supérieure ou une instruction agricole spéciale.

N'ont pas le droit de prendre part à l'assemblée seniunale :

1° Les personnes ayant perdu en totalité ou en partie, par suite d'une décision judiciaire, leurs droits civiques ;

2° Les personnes objet de poursuite devant le juge d'instruction ou devant un tribunal pour délits sanctionnés par la perte totale ou partielle des droits civiques ;

3° Les personnes qui ont été condamnées pour délits prévus par la loi sur la protection de la liberté élec-

torale, si un délai de trois ans ne s'est pas écoulé du jour de l'expiration de la peine infligée.

Le maire a l'obligation de tenir pour chacune des seniunijas de la commune, les registres des personnes ayant droit de participer aux assemblées.

Le seniunas et le représentant de la Seniunija au conseil de la commune sont élus pour trois ans parmi ceux des habitants de la Seniunija qui ont droit de participer à son assemblée et savent lire et écrire en lithuanien. Le Seniunas lui-même peut être élu représentant au conseil de la commune.

L'assemblée de la Seniunija est convoquée par le Seniunas de son propre chef ou à la suite d'une demande du maire de la commune. L'assemblée est présidée par le Seniunas.

Le jour de l'élection du Seniunas et du représentant de la Seniunija au conseil de la commune est fixé par le chef du district. Cette date doit être publiquement annoncée dans la Seniunija au moins 10 jours avant.

L'assemblée se prononce à la majorité des voix pour les élections et pour les décisions. Sur la demande d'un quart de ses membres, il est procédé au scrutin secret.

Le Seniunas a pour fonction de gérer les affaires de la Seniunija et il exécute les ordres légaux du maire de la commune. Il peut être destitué par le chef du district pour la mauvaise gestion de ses affaires. L'assemblée de la Seniunija fixe les appointements du Seniunas dont le maximum est fixé par le comité directeur du district.

Peuvent décliner l'élection au poste de Seniunas les personnes :

1° Agées de plus de 60 ans ;

2° Ayant rempli déjà ces fonctions pendant au moins trois ans ;

3° Maladives ;

4° Etant déjà au service de l'Etat ou de l'autonomie locale ;

5° Etant dans l'obligation, par suite de leur profession, de quitter souvent et pour longtemps leur domicile.

Le Conseil communal

Le Conseil communal est composé du maire de la commune et des représentants des *Senitunijas*. Il est présidé par le maire de la commune. Le Conseil communal :

1° Elit le maire ainsi que les représentants au Conseil de district ;

2° Fixe les appointements du maire ainsi que le nombre des fonctionnaires communaux. Le minimum des appointements du maire est fixé par le comité directeur du district ;

3° Adopte le projet du budget communal annuel des recettes et des dépenses et approuve le compte rendu du budget ;

4° Décide de toutes les autres affaires communales.

Le Conseil communal est convoqué par le maire de la commune de son propre chef ou à la suite d'une demande du chef du district. La convocation indique l'ordre du jour du Conseil que celui-ci peut d'ailleurs compléter.

Les séances sont légales si le tiers au moins des membres du Conseil y participent. Le Conseil décide et élit

à la majorité simple des voix. Sur la demande d'un quart des membres participants à la séance il est procédé au scrutin secret.

Le ministre de l'Intérieur peut dissoudre le Conseil communal. Dans ce cas il doit être procédé à de nouvelles élections dans un délai d'un mois.

Le maire de la commune et les fonctionnaires

Le maire représente la commune dont il gère toutes les affaires et il contrôle les Seniunas. Il est élu pour trois ans. Pour être élu maire il faut être habitant de la commune, avoir droit de participer à l'assemblée seniunale, être âgé de 30 ans au moins et savoir lire et écrire le lithuanien. Le jour de l'élection du maire est fixé par le chef du district.

Pendant l'élection du maire le conseil municipal est présidé par un président élu à cet effet et pris parmi les membres.

Le Conseil élit deux candidats au poste de maire. Le maire présente les deux candidats élus avec leur dossier au chef de district qui désigne l'un d'eux comme maire et l'autre comme remplaçant.

Avant d'entrer en fonction, le maire prête serment de remplir sa charge consciencieusement. Ses fonctions sont d'ailleurs incompatibles avec d'autres fonctions qu'elles soient.

Le secrétaire communal est désigné et destitué par le chef du district. Les autres fonctionnaires communaux le sont par le maire.

Dans l'ordre disciplinaire, le maire peut infliger au Seniunas, pour n'avoir pas exécuté ses ordonnances

légales, une peine de 10 litas d'amende ou d'une journée d'arrêt. De même, le chef du district peut infliger au maire, pour inexécution de ses ordonnances, une amende de 30 litas ou une peine de trois jours d'arrêt.

Le ministre de l'Intérieur peut destituer le maire pour manquement à ses obligations. Dans les cas extraordinaires le chef de district peut suspendre provisoirement le maire de ses fonctions, en s'en référant au ministre de l'Intérieur.

Autonomie du district

L'autonomie du district se compose des communes et des villes énumérées dans la loi. Elle s'occupe de toutes les affaires de sa circonscription qui ne peuvent pas être réglées par les communes et les villes seules. La loi détermine d'ailleurs les affaires qui sont à la charge de l'autonomie du district. Faute de précision légale, c'est le Conseil de district qui en décide et sa décision doit être soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Conseil de district

Le Conseil de district se compose des représentants des communes et des villes ainsi que des maires de communes. Les Conseils communaux élisent leurs représentants au Conseil de district pour trois ans parmi les habitants ayant le droit d'être élu maire. Les communes ayant plus de 10.000 habitants élisent deux représentants,

Le Conseil de district :

1° Élit les membres et les candidats du comité directeur du district ;

2° Fixe le nombre des fonctionnaires des administrations autonomes du district ;

3° Approuve le projet du budget annuel des recettes et des dépenses de l'autonomie du district ainsi que le compte rendu ;

4° Décide toutes les autres affaires de l'autonomie du district.

Le Conseil de district est convoqué deux fois par an, au printemps et en automne, pour les sessions ordinaires. En cas de besoin, une session extraordinaire peut être décidée. La session du Conseil est convoquée par le président du comité directeur, en indiquant l'ordre du jour qui peut d'ailleurs être complété. Le président est élu parmi les membres du Conseil. La séance est légale si un tiers au moins des conseillers y participe. Il décide à la majorité des voix et sur la demande d'un quart des membres, il peut être procédé au scrutin secret.

Le ministre de l'Intérieur peut dissoudre le Conseil de district. Dans ce cas il sera procédé à de nouvelles élections dans un délai de deux mois au plus.

Le Comité directeur du district

Le comité directeur de district se compose d'un président et de deux membres. Le chef de district est son président.

Les membres du comité directeur de district sont élus pour trois ans par le Conseil parmi ceux des habitants du district susceptibles d'être élus maire.

Ce comité représente l'autonomie du district, gère toutes les affaires de son autonomie et contrôle l'action de l'autonomie communale.

CHAPITRE II

STATUT PARTICULIER DU TERRITOIRE DE MEMEL

Pour compléter l'étude des institutions lithuanien-
nes, il convient d'exposer maintenant la situation très
particulière qui est faite à la province de Memel, par
suite du statut imposé à la Lithuanie par le traité de
Paris.

Le territoire de Memel, qui était avant la guerre
sous la dépendance de la Prusse, a été comme on le sait,
mis à la disposition des alliés par le traité de Ver-
sailles. Celui-ci consacre en effet la renonciation de
l'Allemagne à tous droits sur cette portion territoriale :
« L'Allemagne renonce en faveur des principales puis-
sances, alliées et associées, à tous droits et titre sur les
territoires compris entre la mer Baltique, la frontière
nord-est de la Prusse Orientale et les anciennes fron-
tières entre l'Allemagne et la Russie ».

Quel allait être le sort de Memel ? Bien que, dès
après la guerre, la condition de la Lithuanie fut impré-
cise et son avenir assez incertain, on envisagea cepen-
dant l'attribution de ce territoire au futur Etat. Cette
dévolution éventuelle n'alla certes pas sans provoquer
d'énergiques protestations de la part des Allemands.
Ceux-ci, en effet, s'opposaient à cette annexion en met-

tant en avant le principe des nationalités. Ils prétendaient que, dans la ville de Memel, l'élément prussien constituait la majorité de la population. Cependant le Conseil suprême avait, fort à propos, rappelé au Comte Brockdorff que ce territoire avait à l'origine appartenu au Grand Duché de Lithuanie et qu'il avait été soustrait à sa domination au XIII^e siècle par la violence des chevaliers teutoniques. C'est donc bien en conformité avec le principe des nationalités qu'on voulait agir et par leur geste les alliés désiraient au contraire réparer une injustice séculaire.

Pour mieux apprécier le bien fondé de cette réplique il n'est pas sans intérêt de faire un retour sur le passé afin de voir quelle fut la destinée du territoire de Memel au cours de l'histoire.

Remarquons d'abord que ce n'était pas seulement le territoire de Memel qui, au Moyen Age, dépendait du Grand Duché ; mais bien toute la partie septentrionale de la Prusse Orientale. Cette vaste région était habitée par une population de race lithuanienne et elle devait rester sous la domination et dans le cadre de la Lithuanie jusqu'à l'incursion des chevaliers teutoniques au XIII^e siècle. Ceux-ci, après des luttes sévères, allaient réussir à déposséder le Grand Duché d'une grande partie de son sol, y compris Memel. En 1422, la frontière lithuanienne fut donc fixée dans ce sens. On assista alors au début d'un effort intense de la part des Germains pour réduire la race lithuanienne qui gardait toujours vivace le sentiment de son individualité et mettait tout en œuvre pour déjouer les manœuvres des conquérants. En vue de faire disparaître ce nationalisme si ancré dans l'âme du peuple, les Allemands usèrent des procédés les plus humiliants

à l'égard des Lithuaniens, allant jusqu'à bannir leur langue d'origine. Des incapacités spéciales vinrent frapper la population qui restait cependant attachée à ses traditions. Cette politique de germanisation qui ne devait cesser de croître n'altéra pas, néanmoins, les aspirations du peuple lithuanien, qui adressa maintes revendications, désireux de garder son autonomie en conservant ses particularités ethniques. Cette persévérance ne devait d'ailleurs pas être complètement stérile puisqu'on allait constater une certaine atténuation des rigueurs allemandes concernant l'usage de la langue lithuanienne. Mais les efforts des Germains avaient été tels qu'ils étaient parvenus à dénationaliser une partie de la population, sans réussir cependant à s'attirer les éléments les plus profonds de la race qui restaient fidèles à leurs convictions primitives. Les doléances et les vœux de cette partie de la population furent, comme on l'a déjà vu, clairement exprimés au Conseil des Alliés, le 6 février 1919 : « ...Nous fûmes arrachés, il y a cinq siècles au Grand-Duché de Lithuanie par l'ordre des chevaliers teutoniques et nous vivons depuis courbés sous le joug allemand ». Devant cet état d'esprit, les réactions ne tardèrent pas à se manifester du côté allemand. Mais, malgré les procédés d'intimidation employés par les Prussiens pour décourager l'initiative des Lithuaniens de Memel, ceux-ci poursuivaient inlassablement leur campagne en vue d'intéresser les alliés à leur sort. Ils adressèrent, dans ce but à la conférence, de nouvelles suppliques : « ...Nous voulons un Etat lithuanien avec Vilnius comme capitale, un Etat grand et résistant ».

Les aspirations de la population lithuanienne de la Prusse Orientale ne furent pas pleinement satisfaites.

Comme on l'a signalé déjà, le traité de Versailles ne consacre pas formellement cette réparation. Ce n'est que plus tard que les Lithuaniens allaient, partiellement, du moins, recueillir les fruits de leurs revendications en se voyant attribuer Memel, malgré la vive résistance allemande.

A la suite du traité de paix et après que le territoire en question eut été mis à la disposition des alliés, les Prussiens, devinant sans doute le sort réservé à Memel, se livrèrent à des actes de violence sur la population, la menaçant d'un sabotage criminel et l'incitant à la révolte. Cela provoqua une énergique protestation de la part de l'union des Lithuaniens de Prusse Orientale qui saisit la conférence de ces agissements : « L'Union des Lithuaniens de Prusse sollicite les puissances alliées d'intervenir contre les abus exercés par les autorités allemandes sur les populations lithuaniennes et de prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de la ville de Memel... Nous prenons la liberté d'attirer l'attention sur le fait que, nous autres Lithuaniens autochtones du pays, nous désirons ardemment, à l'encontre d'une minorité d'habitants allemands, notre délivrance du joug allemand et du régime d'arbitraire auquel nous sommes soumis, afin de pouvoir travailler, dès que la Lithuanie sera devenue un Etat indépendant et uni, au libre développement national et culturel, pour le plus grand bien de nos frères de Lithuanie... ». A la suite de ces dénonciations, un haut commissaire fut nommé en vue de rétablir l'ordre et gérer provisoirement le territoire au nom des alliés.

On ne perdit pas de vue, cependant, que le sort de Memel ne devait pas être séparé de celui de la Lithuanie. Mais les alliés estimaient qu'il convenait de ne pas

livrer aussitôt le territoire à une nation encore inorganisée constitutionnellement et dont la qualité d'Etat n'était pas reconnue par toutes les puissances. « ...Il a été décidé que Memel et la région avoisinante seraient remis aux puissances alliées et associées parce que le statut du territoire lithuanien n'est pas encore déterminé » (Clemenceau).

En agissant de la sorte, les alliés se constituaient gérants des affaires de la Lithuanie. Mais même cette intervention ne mit pas fin aux menées allemandes. Les pangermanistes entreprirent une campagne pour l'indépendance de Memel ; ce qui à leurs yeux, était un premier pas vers la réannexion. Une telle perspective inquiéta bientôt la population lithuanienne qui se souleva le 10 janvier 1923. A l'issue de ces événements, un directoire fut institué, chargé de conduire les affaires du territoire.

Les puissances alliées qui étaient demeurées étrangères à ce mouvement, ne tardèrent pas à entrer en contact avec le gouvernement provisoire. Une enquête fut alors menée sous la direction de M. Clinchant et le 16 février 1923 les alliés décidaient enfin d'unir Memel à la Lithuanie. Plus tard, certaines complications surgirent, dont eut à connaître la Société des Nations. Celle-ci nomma une commission à la tête de laquelle se trouvait M. Norman Davis. Elle était chargée d'élaborer une Convention qui fut ensuite discutée et approuvée par le Conseil de la Société des Nations, le 14 mars 1924. L'accord en question était finalement signé à Paris, le 8 mai 1924 entre la France, l'Angleterre, l'Italie, le Japon d'une part, et la Lithuanie d'autre part.

La Convention de Paris venait ainsi compléter le traité de Versailles. La Lithuanie était alors reconnue *de jure* par la plupart des puissances ; elle avait été admise à la Société des Nations et semblait engagée dans une vie politique normale. Les alliés pouvaient donc, sans hésitation, accomplir ce geste d'annexion qui, en 1919, avait semblé prématuré.

Il n'est pas besoin d'insister sur l'intérêt économique et politique que présente la possession de Memel pour la Lithuanie à qui elle donne un débouché sur la mer. Mais, cela mis à part, l'attribution de cette province à la Lithuanie paraissait très équitable et il semble que l'on ait fait là une heureuse application des préceptes wilsonniens. Il était juste d'unir à la Lithuanie cette terre dont la population lui était demeurée attachée par les liens de la race. La nation lithuanienne tout entière n'avait donc pas succombé malgré les dures épreuves qui avaient bouleversé son passé et les démembrements qui avaient morcelé son sol. Plusieurs siècles de séparation n'avaient pas réussi à altérer l'unité ethnique de la population lithuanienne puisque spontanément toute la nation allait renaître de ses lambeaux. Il y a là un bel exemple de l'atavisme des peuples et de la survivance des races.

Mais quelle qu'ait été l'affinité de la population de Memel avec la Lithuanie, il n'eut peut-être pas été habile ni prudent de vouloir réaliser une incorporation pure et simple. Malgré leur communauté d'origine et de traditions, il ne fallait pas oublier que Memel et la Lithuanie avaient depuis plusieurs siècles connu des destinées bien différentes et subi des influences assez diverses. Il fallait tenir compte de tous ces facteurs

dans l'entreprise de réannexion, afin que celle-ci s'effectue sans heurts. C'est ce que comprirent les signataires de la Convention de Paris qui, en accordant à la Lithuanie le territoire de Memel, ont doté celui-ci d'un statut spécial lui assurant une certaine autonomie dans le cadre de l'Etat lithuanien.

Les institutions de Memel que l'on va dégager de la Convention de Paris vont donc tendre à concilier une double exigence. Les unes auront pour but d'établir entre la Lithuanie et Memel les liens indispensables à l'unité nationale et les autres auront pour mission de sauvegarder les garanties accordées au territoire.

Dans le domaine qui lui est réservé, le territoire de Memel jouit d'une organisation politique particulière qui comprend un pouvoir législatif exercé par la Chambre des représentants ou Seimelis et un pouvoir exécutif confié à un directoire. Cependant, la Chambre et le gouvernement sont limités dans leur liberté d'action par la présence du Gouverneur.

Convention de Paris relative au territoire de Memel

La convention signée à Paris le 8 mai 1920 a pour but de rendre effective la décision adoptée à Paris par la Conférence des Ambassadeurs le 16 février 1923 et acceptée par la Lithuanie le 13 mars de la même année.

L'article premier détermine la nature des rapports entre la Lithuanie et Memel. Les puissances alliées et associées déclarent transférer à la Lithuanie tous les droits et titres qu'ils tiennent de l'Allemagne en vertu de l'article 99 du traité de Versailles.

Les principales dispositions de cette convention tendent à effectuer le transfert de Memel sans secousses, en évitant les graves perturbations qu'une annexion brutale pourrait provoquer dans la vie du peuple lithuanien. Il convenait donc d'agir avec clairvoyance et sagesse et mettre tout en œuvre pour ne pas bouleverser les habitudes locales d'une population qui s'adapterait peut-être difficilement à une application pure et simple du régime lithuanien. C'est en s'inspirant de cet ensemble de considérations que les alliés ont, par un acte international, imposé à la Lithuanie certaines conditions dans la gestion du territoire de Memel. L'intervention des grandes puissances vient ainsi limiter la Lithuanie dans l'exercice de sa souveraineté sur le territoire. Les parties contractantes se reconnaissent de plus le droit de contrôler l'exécution de cet arrangement international, astreignant ainsi la Lithuanie à une véritable tutelle. Etant donné la nature de l'acte de cession de Memel à la Lithuanie, celle-ci ne peut transférer ses droits de souveraineté sans le consentement des hautes parties contractantes (article 5). L'article 17 assure une solidité particulière aux garanties accordées à Memel dans l'accord, en permettant à tout membre de la Société des Nations de signaler à l'attention du Conseil les infractions aux présentes dispositions. Dans ce but on a organisé une procédure analogue à celle qui est prévue pour la protection des minorités nationales. C'est ainsi qu'il est possible de déférer à la Cour permanente de Justice toute contestation entre la Lithuanie et Memel relativement à l'exécution de la convention. « La décision de la Cour sera sans appel et aura la force et la valeur d'une décision rendue en vertu de l'article 13 du pacte » (art. 17).

Tels sont le pouvoir de contrôle et les sanctions destinés à assurer l'application de la convention. Quant aux dispositions proprement dites, elles tendent toutes à accorder à Memel une large autonomie législative, judiciaire, administrative et financière. Les détails d'application du statut se trouvent formulés à l'annexe de l'accord. La partie principale de la convention concerne l'acte de cession et résout les difficultés que l'on pourra rencontrer relativement à la condition des personnes et des biens. Elle règle également en détail les questions de nationalité et de réparations. L'article 11 prévoit la protection des minorités dans le territoire de Memel.

C'est donc aux annexes que l'on trouve les articles concernant le statut du territoire. La nature juridique des liens unissant celui-ci à la Lithuanie en ressort clairement : « Le territoire de Memel constituera, sous la souveraineté de la Lithuanie, une unité organisée d'après les principes démocratiques, jouissant de l'autonomie législative, judiciaire, administrative et financière dans les limites prévues par le présent statut » (art. 1^{er}). Tout en entrant dans le cadre de l'Etat lithuanien, la province de Memel se voit concéder une organisation distincte en vue de sauvegarder son particularisme. Mais malgré ces concessions, l'unité de la Lithuanie ne se trouve pas altérée.

L'article 2 place à la tête du territoire un gouverneur nommé par le Président de la République. De plus, la population de Memel participe au pouvoir législatif de la Lithuanie en envoyant des députés au parlement central de l'Etat selon la loi lithuanienne. La compétence du Seimas s'étend d'ailleurs sur le territoire à toutes les matières que le statut ne réserve pas aux autorités de Memel. Si la Chambre prend des

dispositions pour l'exécution des conventions internationales, celles-ci seront directement applicables au territoire, à moins qu'elles soient incompatibles avec les dispositions du statut. Si les mesures d'exécution des traités rentrent dans le cadre des compétences locales, les autorités de Memel ne peuvent seules prendre des dispositions relatives aux dits accords. On voit ainsi que, moyennant certains assouplissements nécessaires, le territoire de Memel est soumis à la loi lithuanienne ; c'est là le droit commun : « Les matières qui, d'après le présent statut, ne sont pas du ressort des pouvoirs locaux du territoire de Memel seront du ressort exclusif des organes compétents de la République de Lithuanie » (art. 7). Mais les dérogations au principe sont nombreuses, car l'article 5 de la convention vient dresser la liste des matières réservées aux pouvoirs locaux de Memel. L'énumération en est fort longue et malgré son caractère limitatif elle apporte de très importantes exceptions à l'application de la loi lithuanienne. Cette liste concerne les questions pour lesquelles la législation lithuanienne semble inapplicable et est ainsi écartée. Voici d'ailleurs les matières réservées, mentionnées à l'article 5 :

1° Organisation et administration des communes et des cercles ;

2° Exercice du culte ;

3° Instruction publique ;

4° Assistance et hygiène publiques, y compris la réglementation vétérinaire ;

5° Prévoyance sociale et législative du travail ;

6° Chemins de fer d'intérêt local, à l'exception de

ceux appartenant à l'Etat lithuanien, routes, travaux publics d'intérêt local ;

7° Réglementation du séjour des étrangers en conformité avec les lois lithuaniennes ;

8° Police, sous réserve des dispositions des articles 20 et 21 ;

9° Législation civile (y compris les droits de propriété), législation criminelle, agraire, forestière et commerciale (y compris les poids et mesures), étant entendu toutefois que toutes opérations effectuées par les établissements de crédit et d'assurance et par les bourses seront soumises aux lois générales de la République ; règlements régissant les organisations qui représentent officiellement les intérêts économiques du territoire ;

10° Acquisition du droit de cité sous réserve des dispositions de l'article 8 ;

11° Organisation judiciaire, sous réserve des dispositions des articles 21 à 24 ;

12° Impôts directs et impôts indirects perçus sur le territoire, à l'exclusion des droits de douane, des droits d'accise, des taxes de consommation et des monopoles sur l'alcool, le tabac et les autres articles de luxe analogues ;

13° Administration des biens du domaine public appartenant au territoire de Memel ;

14° Réglementation sur le territoire de Memel du flottage des bois et de la navigation sur les fleuves autres que le Niemen et les canaux se trouvant sur le territoire de Memel, sous réserve d'un accord avec les autorités de Lithuanie dans le cas où les voies d'eau sont flottables en dehors du territoire de Memel ;

15° Enregistrement des navires de commerce, conformément aux lois lithuaniennes.

Les lois lithuaniennes pourront étendre à d'autres matières la compétence des autorités du territoire de Memel.

Aucune des dispositions du présent article n'empêcheront les organes législatifs de la République de Lithuanie et du territoire de Memel de prendre des dispositions légales en vue d'unifier les lois et les règlements.

On voit donc que la liste ainsi dressée peut ne pas être définitive puisque la Lithuanie pourra la compléter. On ne lui reconnaît cependant pas le droit de restreindre la compétence des autorités de Memel sur les matières réservées par le pacte. Toutefois, les Alliés ne s'opposent pas aux accords pouvant intervenir entre la Lithuanie et Memel dans un but d'unification législative et réglementaire.

L'autonomie du territoire se manifeste encore par la reconnaissance d'un droit de citoyenneté particulier à Memel qui vient se superposer à la nationalité lithuanienne. A part les citoyens d'origines mentionnées aux articles 8 et 10 du préambule, le droit de citoyenneté pourra être acquis d'après les conditions fixées par une loi du territoire de Memel. « Pour les ressortissants lithuaniens autres que les citoyens du territoire de Memel, les conditions exigées pour l'acquisition de ladite qualité seront les mêmes que celles fixées en Lithuanie pour l'exercice de tous les droits publics et politiques » (art. 8). La jouissance des mêmes droits civils est assurée en Lithuanie et sur le territoire de Memel à tous les citoyens lithuaniens, sans distinction d'origine.

Les institutions du territoire de Memel

1° LE GOUVERNEUR

Le gouverneur de la province de Memel est le représentant du Gouvernement de la République. Sa principale mission est de maintenir l'unité nationale en assurant la stricte observation du traité réglant les rapports entre le territoire et la Lithuanie. Pour l'accomplissement de ce rôle, le gouverneur jouit d'un certain pouvoir de tutelle sur les autorités de Memel dont il contrôle l'activité.

Le gouverneur désigne le Président du directoire exécutif de Memel. C'est lui qui, d'accord avec le directoire, convoque la Chambre et la dissout. Il exerce également un droit de veto sur les lois votées par la Chambre des représentants si ces lois dépassent la compétence des autorités du territoire telle qu'elle est fixée par le statut ou si elles vont à l'encontre des obligations internationales de la Lithuanie. Le gouverneur devra, dans le délai d'un mois, promulguer les lois votées par la Chambre, à moins qu'il n'ait exercé son droit de veto. Ce délai est réduit à quinze jours pour les lois déclarées urgentes.

2° LE DIRECTOIRE

Le pouvoir exécutif sur le territoire de Memel est exercé par une directoire comprenant cinq membres au plus, y compris le Président et composé de citoyens du territoire. Comme on l'a vu, c'est le gouverneur qui nomme le Président. Celui-ci choisit ensuite ses collègues. Le directoire est responsable devant la diète et s'il ne jouit pas de la confiance de celle-ci, il doit

démissionner. Les membres du directoire ont donc leur entrée à la Chambre des représentants qui devra les entendre quand ils le demanderont. Si le directoire était nommé en l'absence du parlement, celui-ci devrait être convoqué dans un délai de quatre semaines pour entendre la déclaration et se prononcer sur la confiance. En matière législative, il exerce le droit d'initiative qui lui appartient conjointement avec les membres du parlement. Le Président du directoire contresigne les lois promulguées par le gouverneur.

3° LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Pour la réglementation des matières laissées à la compétence du territoire, la fonction législative est remise à une Chambre des représentants ou Seimelis élue au suffrage universel, égal, direct et secret. Cette Chambre est appelée à remplacer le Conseil économique dont la convention a cependant maintenu l'institution provisoirement. « Les membres de la Chambre seront élus pour trois ans par les citoyens du territoire de Memel conformément à la loi électorale lithuanienne et à raison d'un député par 5.000 habitants ou par fraction dépassant 2.500 habitants. Les citoyens du territoire de Memel sont seuls éligibles » (art. 16).

Une loi électorale est intervenue le 24 juin 1925 pour compléter les dispositions de la convention. Cette loi fut elle-même amendée le 2 septembre 1930. Voici d'ailleurs la procédure électorale telle qu'elle ressort de ces différents textes :

§ 1. — Les députés au Seimelis sont élus par le suffrage universel, égal, direct et secret et d'après le système électoral proportionnel.

§ 2. — Seules les personnes de nationalité lithuanienne ayant qualité de citoyens du territoire de Memel, hommes et femmes qui, le jour des élections, ont vingt-quatre ans accomplis, sont électeurs.

§ 3. — Chaque électeur ne possède qu'une seule voix.

§ 4. — Ne peuvent être électeurs ni éligibles :

1. Ceux qui ont perdu leurs droits civils ou dont les droits civils ont été amoindris ;

2. Ceux qui ont été condamnés par les tribunaux :

a) pour délits affectant l'honneur humain, à savoir : pour vol, escroquerie, pour s'être approprié les biens d'autrui, pour recel ou pour achat d'objets volés, pour corruption et pour autres délits semblables ;

b) pour la fabrication clandestine de l'eau-de-vie ;

c) pour délits contre la loi électorale — dans le cas où trois années ne seraient pas encore écoulées depuis l'expiration de la peine ;

3. Ceux qui, par une décision judiciaire, sont soumis à la tutelle.

§ 5. — Sont éligibles au Seimelis, les personnes de nationalité lithuanienne ayant qualité de citoyens du territoire de Memel qui, avant le jour des élections, ont accompli leur trentième année.

§ 6. — Ne peuvent prendre part aux élections les personnes qui, à la suite d'une condamnation ou d'une décision judiciaire, se trouvent en état d'arrestation au moment des élections. Sont néanmoins éligibles celles de ces personnes dont ce droit n'est pas aliéné par les stipulations du § 4 de cette loi.

§ 8. — Le nombre des membres du Seimelis est fixé à raison d'un député par 5.000 habitants. S'il reste encore 2.500 habitants au moins, il est procédé à l'élection d'un député supplémentaire.

§ 9. — Le territoire de Memel constitue un seul district électoral au Seimelis. Ce district se partage en plusieurs circonscriptions.

§ 10. — La liste des circonscriptions est dressée par le directoire du territoire de Memel, pour trois ans, de manière que les limites d'une circonscription se confondent autant que possible avec les limites d'une commune et que le lieu des élections ne soit pas éloigné des électeurs de plus de sept kilomètres.

§ 11. — Le jour des élections est annoncé par le gouverneur du territoire de Memel. Les élections doivent être distantes du jour de l'annonce de plus de quarante jours.

§ 12. — Pour préparer et diriger les élections au Seimelis sont constituées :

1. Une Commission de district ;
2. Des Commissions de circonscriptions.

§ 13. — La Commission électorale du district est composée, par le directoire du territoire de Memel, d'un président et de quatre membres. L'approbation du gouverneur du territoire de Memel pour la composition de la Commission est nécessaire.

§ 14. — La Commission électorale du district :

1. Fixe le nombre des députés en se basant sur le § 8 de cette loi ;
2. Surveille l'ordre des élections ;
3. Publie les instructions et les mises au point ;
4. Nomme les présidents des Commissions de circonscriptions ;
5. Délibère sur les plaintes qui lui sont soumises contre les décisions des Commissions de circonscriptions ;
6. Gère les fonds qui lui sont confiés par le directoire pour les élections ;
7. Reçoit les listes des candidats et les publie ;
8. Compose la liste des élus au Seimelis et la publie ;
9. Accomplit les autres devoirs prévus par la présente loi.

§ 15. — Dès que le Seimelis se réunit, la Commission de district lui remet tous les actes relatifs aux élections.

§ 16. — Les Commissions électorales des circonscriptions sont composées, pour chaque circonscription, d'un président et de quatre membres au moins. Les membres de la Commission électorale de la circonscription sont choisis par le Conseil communal ou par le Conseil municipal parmi les électeurs.

§ 17. — Après trois jours, comptés du jour fixé pour la remise des listes de candidats, les Commissions de circonscriptions, à part les membres prévus par le § 16, peuvent être complétées par le représentant des partis ou des groupes à raison d'un représentant pour chaque liste. Ces représentants prennent part aux travaux de la Commission avec la voix consultative.

§ 18. — Les Commissions de circonscriptions accomplissent le travail même des élections, à savoir : reçoivent les votes le suffrage terminé, établissent les calculs, et remettent leurs procès-verbaux à la Commission de district.

§ 19. — Pour remplacer le président d'une Commission de circonscription, le président de la Commission de district nomme un des membres de la Commission de circonscription.

§ 20. — Les délibérations des Commissions sont valables si la moitié plus un de ses membres y participent. Toutes les questions sont tranchées par la Commission à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, la voix du Président décide.

21. — Les institutions et les fonctionnaires du gouvernement, des administrations locales et communales sont tenus d'exécuter les demandes des Commissions des circonscriptions, les communes et les municipalités sont tenues de mettre à leur disposition des secrétaires, lesquels n'ont pas de voix dans la Commission.

§ 22. — Les séances des Commissions électorales sont publiques.

§ 23. — Il sera procédé dans chaque circonscription à l'établissement des listes des électeurs.

§ 24. — Au temps prescrit, les administrations des villages, des hameaux ou des villes procèdent à l'établissement en deux exemplaires des listes des électeurs sous la surveillance et d'après les directives du président de la Commission de circonscription. Les fonds nécessaires sont fournis par les autorités locales.

§ 25. — Sont inscrits sur la liste des électeurs les personnes ayant le droit de participer aux élections du Seimelis et ayant leur domicile dans la circonscription. Les personnes qui viendraient se fixer dans la circonscription une fois l'établissement des listes d'électeurs commencé, pourront être inscrites sur les listes de leur nouveau domicile si elles présentent un certificat établi par les autorités communales ou municipales attestant qu'elles ont été rayées ou qu'elles ne figurent pas sur les listes de leur ancien domicile. Chaque personne ne peut figurer que sur la liste d'une circonscription.

§ 26. — Sur la liste des électeurs sont inscrits le nom, les prénoms, l'âge, la profession et le domicile de chaque électeur. La liste des électeurs est signée par l'administration du village ou de la ville et approuvée par le président de la Commission de circonscription. Au moment de son inscription sur la liste, chaque électeur doit recevoir une carte portant ses nom, prénoms et le numéro d'ordre sous lequel il figure sur cette liste.

§ 27. — Pas moins de quatre semaines avant le jour des élections, les listes d'électeurs sont exposées à la disposition de tous de la manière la plus commode pour leur vérification. Avant d'exposer ainsi les listes, les administrations communales ou municipales annoncent à la circonscription le lieu, la date et la façon dont les listes d'électeurs pourront être vérifiées. Elles fixent en même temps la date et l'ordre pour la réception des plaintes portées contre l'établissement défectueux de ces listes.

§ 28. — Dans un délai de dix jours à partir du jour où les listes ont été exposées, le représentant de l'administration publique ainsi que tout électeur ont le droit de déclarer par écrit ou verbalement à l'autorité qui a procédé à l'établissement des listes que quelqu'un a été omis sur la liste ou y a été inscrit contre tout droit.

§ 29. — Au cas où elle trouverait cette déclaration justifiée, l'administration communale ou municipale y fait droit en procédant à l'inscription sur la liste de la personne omise ou en rayant celle qui y a été inscrite illégalement. La personne ainsi rayée de la liste doit en être avisée par l'autorité.

§ 30. — Les déclarations et les plaintes rejetées par l'administration communale ou municipale doivent être communiquées deux semaines au moins avant le jour des élections et accompagnées de la décision de rejet, au tribunal communal ainsi qu'aux personnes dont le droit a été mis en question et à celles qui ont déposé la plainte.

§ 31. — Les dix jours prévus par le § 28 étant expirés, la liste supplémentaire est affichée dans un délai de trois jours de la façon prévue par le § 27.

§ 32. — Le tribunal communal doit délibérer sur les plaintes reçues une semaine au moins avant le jour des élections et en faire communication aux administrations des communes ou des villes.

§ 33. — Les listes d'électeurs complétées par décision du tribunal communal doivent être affichées trois jours au moins avant le jour des élections et de la façon prévue au § 27.

§ 34. — Les dix jours prévus par le § 28 passés, les déclarations relatives à l'établissement defectueux des listes ne sont plus reçues. Mais au cas où l'électeur prouverait qu'il a, non par sa faute, laissé passer le délai fixé pour la présentation des déclarations ou des plaintes, l'administration communale ou municipale compétente pour le domicile de cet électeur pourra lui établir un certificat

prouvant son droit de prendre part aux élections. Sur présentation dudit certificat, l'intéressé aura le droit de déposer son vote dans la circonscription de son domicile si ce certificat est confirmé par le président de la Commission de circonscription.

§ 35. — Chaque parti ou groupe pourra, trois semaines au moins avant le jour des élections, remettre à la Commission de district la liste des personnes qu'il propose à l'élection. Cette liste des candidats devra porter les signatures authentiques de vingt au moins des électeurs du district.

Remarque : Les candidats peuvent être présentés sans égard à ce qu'ils soient ou non inscrits sur la liste des électeurs.

§ 36. — L'électeur n'a le droit de signer qu'une seule liste de candidats. Si l'électeur avait signé plusieurs de ces listes de candidats, sa signature ne serait valable que pour la liste qui aurait été remise la première.

§ 37. — Doivent être clairement inscrits sur la liste les nom, prénoms, âge, profession et domicile de chacun des candidats. La liste doit être accompagnée d'une déclaration écrite de chaque candidat qu'il consent d'être élu. Dans la liste peut figurer le nom du parti ou du groupe qui le présente.

§ 38. — Les électeurs qui ont signé la liste doivent également indiquer leur profession et leur domicile et présenter le certificat prouvant qu'ils sont inscrits dans la liste des électeurs de leur circonscription.

§ 39. — Le nombre des candidats, dans la liste du parti ou du groupe, peut être inférieur au nombre des députés, mais ne doit pas lui être supérieur de plus d'une fois et demie. Si ce nombre des candidats dépassait de plus d'une fois et demie le nombre des députés, les candidats dépassant le nombre légal seraient rayés.

§ 40. — Le même candidat ne peut être inscrit que sur une seule liste de candidats.

§ 41. — La Commission de district établit une pièce fixant la date et l'heure de la remise de la liste des candidats.

§ 42. — En remettant la liste des candidats, le parti ou le groupe doit indiquer à la Commission de district la personne ayant le droit de le représenter à la Commission dans toutes les affaires. Au cas où ce représentant n'aurait pas été désigné, la personne qui a signé la première sur la liste en tiendrait lieu. Le représentant ou, en son absence, le premier signataire de la liste peut indiquer à la Commission son adresse. Dans ce cas, toutes les annonces sont affichées au siège de la Commission.

§ 43. — Les partis ou les groupes des électeurs, s'ils désirent que leurs représentants participent aux séances des Commissions de circonscription, doivent indiquer les personnes chargées de les représenter au sein des Commissions.

§ 44. — La Commission de district qui a reçu les listes doit formuler au représentant du parti ou du groupe, et cela dans un délai de trois jours, sa demande de rectifier les déféctuosités de la liste des candidats, au cas où il y en aurait. Ces déféctuosités doivent être rectifiées deux semaines au moins avant le jour des élections. Dans ce délai, les candidats figurant dans plusieurs listes du district doivent déclarer à la Commission de district sur laquelle de ces listes ils consentent de rester. Faute de cette déclaration, ils sont rayés de toutes les listes.

§ 45. — Au cas de contestation du droit d'un des candidats, un autre candidat peut être présenté à sa place, conformément au § 44. Cette présentation devra être faite par la moitié au moins des électeurs signataires de la liste. Dans le même délai, la liste peut être complétée par de nouveaux candidats jusqu'au nombre permis par la loi.

§ 46. — Les listes de candidats trouvées en bonne forme sont numérotées par la Commission de district d'après l'ordre de leur remise. Avec ce numéro, les listes sont affichées au siège de la Commission de district dix

jours au moins avant le jour des élections. Elles sont ensuite remises aux administrations des villes et des communes, aux Commissions des circonscriptions et affichées publiquement.

§ 47. — Les partis ou groupe des électeurs ayant présenté leurs listes de candidats peuvent déclarer à la Commission de district, une semaine au moins avant le jour des élections, que leurs listes de candidats sont réunies. De telles déclarations doivent être signées par les représentants des partis ou des groupes et par les électeurs ayant signé les listes. La réunion de listes de candidats est affichée immédiatement pour le public par la Commission de district. Ces listes unifiées sont considérées comme une seule liste. La même liste ne peut pas figurer dans plusieurs combinaisons.

§ 48. — A dater du moment de l'affichage public des listes de candidats et des listes réunies, celles-ci ne peuvent plus être retirées.

§ 49. — Au cas où il n'y a qu'une seule liste de candidats, ou même plusieurs, mais dont le nombre total des candidats ne dépasse pas le nombre des députés, le suffrage n'a pas lieu et les candidats proposés sont considérés comme élus.

§ 50. — Les élections durent un seul jour. Aux électeurs, employés et ouvriers, doit être accordé le temps nécessaire pour participer aux élections et aux Commissions des élections, sans déduction faite, pour ce temps, sur leurs appointements ou salaires.

§ 51. — Dix jours au moins avant le jour des élections, le président de la Commission de circonscription publie les lieu, jour, heure et l'ordre de la remise des votes.

§ 52. — Les locaux pour les élections sont mis à la disposition par les administrations communales et municipales. Le local doit être vaste. La table auprès de laquelle siège la Commission de circonscription doit être placée de façon à être accessible de tous les côtés. Sur la table doit être placée l'urne, quadrangulaire, portant une petite ouver-

ture pratiquée dans le couvercle pour glisser les bulletins de vote. Les dimensions de cette urne doivent être suffisantes pour recevoir les cartes de tous les électeurs et l'ouverture du couvercle suffisante pour que les enveloppes contenant les cartes puissent y être glissées. Les dimensions de l'urne sont fixées par la Commission de district. Les urnes sont faites par les soins des administrations municipales ou communales.

§ 53. — Il est désirable que le local des élections comporte encore une pièce, accessible seulement par la chambre des élections. Au cas où une telle pièce ferait défaut, une ou deux tables encore sont installées à proximité de la table de la Commission pour permettre ainsi aux électeurs de mettre leur carte dans l'enveloppe sans être vus. Dans le local des élections et à une place facilement accessible, doivent être exposées la loi électorale et la liste des électeurs.

§ 54. — Le vote est fait par la remise de l'enveloppe contenant la carte sur laquelle ne figure qu'un seul des candidats choisis.

§ 55. — Les cartes de vote et les enveloppes de dimensions égales sont mises à la disposition par la Commission électorale de district aussitôt après l'affichage des listes de candidats.

§ 56. — Sur la carte doit être imprimée une seule liste de candidats. Chaque électeur reçoit un nombre de ces cartes égal au nombre de listes dans le district. Les cartes doivent être remises aux électeurs trois jours au moins avant le jour des élections de la façon affichée par la Commission électorale de district. Les cartes ne peuvent être distribuées dans le local des élections. Les enveloppes doivent être faites de papier non transparent et porter le cachet de la Commission de district. Elles sont distribuées au local même des élections.

§ 57. — Les dépenses pour les cartes et les enveloppes sont couvertes par le Trésor du territoire de Memel. Les sommes nécessaires à ces fins sont assignées à la Commission électorale de district.

§ 58. — Le jour des élections, la moitié au moins des membres de la Commission de district doit se trouver à la Commission. Lors du vote, trois au moins des membres des Commissions doivent se trouver présents au local, le président ou son remplaçant compris dans ce nombre.

§ 59. — La propagande est interdite au local des élections et dans un rayon de soixante mètres alentour. Sur la demande de l'électeur, les membres de la Commission expliquent à celui-ci l'ordre des élections.

§ 60. — La Commission peut éloigner celui qui enfreint l'ordre des élections. En cas de besoin, la Commission peut inviter la force publique pour rétablir l'ordre.

§ 61. — Dans les villages et dans les villes, les élections commencent, le jour fixé, à huit heures du matin. Le président ayant constaté que les membres de la Commission sont présents, déclare les élections ouvertes, constate avec les autres membres que l'urne est vide et qu'elle ne possède qu'une seule ouverture, la ferme à clef, appose les scellés et invite les électeurs présents à remettre leur vote dans l'ordre de leur arrivée. A partir de ce moment, l'urne ne doit plus être ouverte.

§ 62. — L'électeur entré dans le local des élections décline son nom, prénoms et domicile, il présente sa pièce d'identité ainsi que la carte reçue en vertu du § 26. Le secrétaire ayant pointé son nom sur la liste des électeurs, l'électeur reçoit de la main d'un des membres de la Commission se trouvant à une table séparée, une enveloppe revêtue du cachet, se dirige vers l'autre table ou dans une pièce séparée s'il y en a une, et met secrètement la carte dans l'enveloppe. S'étant ensuite approché de la table de la Commission, il remet au président l'enveloppe cachetée. Le président de la Commission, en présence de l'électeur, met par l'ouverture cette enveloppe dans l'urne. Après cela, l'électeur part. — Chacun doit voter lui-même, sans intermédiaire. Si une infirmité empêche l'électeur de mettre lui-même sa carte dans l'enveloppe et de remettre celle-ci au président, il pourra confier cette tâche à un des membres de la Commission.

§ 63. — Les cartes mises dans les enveloppes sans cachet ou portant d'autres signes sont rendues à l'électeur.

§ 64. — Le suffrage prend fin à 20 heures, Passé 20 heures, seules les personnes qui étaient entrées dans le local avant cette heure sont admises à remettre leur vote. Le président couvre ensuite l'ouverture de l'urne et y met un cachet, il ferme à clef la ou les chambres des élections, tout le monde étant sorti, met un scellé sur la porte et y poste une sentinelle.

§ 65. — Le lendemain à dix heures du matin, le président de la Commission ouvre les portes du local des élections et, en présence des membres de la Commission ainsi que des électeurs venus, ouvre l'urne, compte les enveloppes s'y trouvant sans les décacheter encore. Si le nombre des enveloppes est différent de celui des votants figurant sur la liste des électeurs, cette différence est signalée au procès-verbal en en fournissant les raisons. Ce travail fait, les enveloppes sont décachetées et il est procédé au calcul des voix reçues par chacune des listes de candidats.

§ 66. — Seront reconnues défectueuses :

1. Les cartes sur lesquelles figureront des inscriptions contre ou pour les candidats ;
2. Les cartes sur lesquelles sera inscrit le nom d'autres personnes que des candidats ;
3. Plusieurs cartes mises dans une enveloppe, et ne contenant pas les mêmes noms de candidats ;
4. Les cartes sur lesquelles ne figureront pas tous les noms d'une même liste de candidats ;
5. Les cartes signées par l'électeur.

§ 67. — La question de validité des cartes est résolue par les Commissions de circonscriptions. En cas de partage égal des voix au sein de la Commission, la voix du président décide.

§ 68. — Tous les travaux de la Commission de circonscription depuis le commencement jusqu'à la fin, doivent être enregistrés dans le procès-verbal, lequel doit contenir les ordres donnés par le président, les plaintes des élec-

teurs, les décisions prises par la Commission, le nombre d'électeurs ayant pris part aux élections, le nombre de voix réuni par chacune des listes de candidats, le nombre de cartes reconnues défectueuses. Le procès-verbal est signé par les membres de la Commission de circonscription et par ceux des électeurs qui le désireraient.

§ 69. — Le surlendemain au plus tard, le procès-verbal de la Commission de circonscription est envoyé à la Commission de district. Ce procès-verbal doit être accompagné des enveloppes numérotées par ordre et contenant celles des cartes remises par les électeurs sur la validité ou la non validité desquelles la Commission de circonscription a délibéré et dont la résolution est exposée au procès-verbal. Les cartes qui n'accompagnent pas le procès-verbal ainsi que les listes de candidats sont mises sous scellés par la Commission de circonscription et conservée jusqu'à ce que les élections soient reconnues valables.

§ 70. — La Commission de district, dans une séance publique tenue dans un délai de trois jours, examine les cartes qui ont été envoyées avec les procès-verbaux des Commissions de circonscription et décide en définitive lesquelles sont reconnues valables ou non-valables ; elle calcule combien de voix chacune des listes de candidats a réunies dans chaque circonscription.

§ 71. — Pour fixer le nombre de députés pour chaque liste, la Commission de district calcule combien chaque liste de candidats a réuni de voix dans toutes les circonscriptions ; et, tenant compte du nombre total de députés au Seimelis, les partage entre les listes de candidats affichées proportionnellement au nombre de voix réunies par chaque liste ; tous ces calculs sont affichés publiquement.

§ 72. — Afin de fixer le nombre de députés pour chaque liste, il est procédé de la façon suivante : le nombre de voix données pour toutes les listes de candidats est divisé par le nombre de députés ; le résultat ainsi obtenu constitue le nombre d'électeurs, après quoi le nombre de voix réunies par chaque liste de candidats est divisé par le nombre d'électeurs (sans fractions). Le nombre obtenu par cette opération indiquera combien de députés aura reçu

chaque liste de candidats. Si, la division faite, on n'obtient pas le nombre requis de députés, les restes de la deuxième division seront pris par leur ordre de grandeur en commençant par le plus grand et les listes ayant obtenu les restes les plus considérables obtiendront encore un député, et ceci jusqu'à ce que le nombre suffisant de députés soit obtenu. Les listes n'ayant pas obtenu le nombre d'électeurs ne participent pas au bénéfice des restes.

§ 73. — Si une liste quelconque obtenait un nombre de députés supérieur au nombre de ses candidats présentés, le nombre de députés ainsi restants serait partagé parmi les autres listes.

§ 74. — Les listes de candidats réunies sont considérées comme une seule. Néanmoins, le nombre de députés leur est fixé séparément d'après le nombre de votes obtenues. Le nombre de députés est partagé parmi les listes réunies suivant le procédé indiqué au § 72, si, toutefois, il n'y avait pas entre les groupes d'autre accord à ce sujet.

§ 75. — Les candidats inscrits sur la liste sont considérés élus au Seimelis par ordre de leur inscription, en commençant par le premier. La Commission de district délivre des certificats d'élection aux députés élus.

§ 76. — La Commission de district ayant communiqué les noms des députés élus, chaque électeur et le représentant des autorités administratives peuvent soumettre, dans un délai de sept jours, leurs protestations à la Commission contre les déficiences et les résultats des élections.

§ 77. — Si la Commission de district reconnaît qu'un député quelconque a été inscrit illégalement sur la liste des élus, celui-ci est rayé de cette liste et à sa place est pris un autre candidat de la liste.

§ 78. — Si la Commission de district apprend que dans l'ordre des élections on a employé la corruption, la violence, le chantage ou toute autre action coupable, ou bien que la loi électorale n'a pas été observée et qu'à cause de cela les résultats des élections ont été faussés, elle annule les élections et en fixe de nouvelles en conservant les mêmes

listes. Les nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai de quatorze jours au plus.

§ 79. — Le Seimelis est considéré comme élu du moment que la Commission de district a publié la liste des députés élus.

§ 80. — Le Seimelis délibère et décide lui-même de la validité de toutes les élections.

§ 81. — Les fonctionnaires au service du territoire de Memel qui seraient élus au Seimelis donnent leur démission pour le temps de leur mandat de députés. Il est tenu compte de cette période passée au Seimelis en qualité de député dans le calcul du temps de service.

§ 82. — Quiconque cesse d'être député du Seimelis est remplacé par le candidat suivant figurant sur la même liste. A défaut de candidat sur la liste, la place de ce député reste inoccupée.

§ 83. — Le Seimelis se réunit dans un délai de quinze jours après les élections. Il est convoqué et le jour de sa séance est fixé par le gouverneur du territoire de Memel.

§ 84. — La séance du Seimelis est ouverte dès que la moitié plus un de ses membres sont présents.

§ 85. — La session du Seimelis est ouverte par le gouverneur du territoire de Memel.

§ 86. — Indépendamment des dépenses qui sont couvertes par les administrations communales ou municipales, les autres dépenses sont couvertes par le trésor du territoire de Memel.

§ 87. — Cette loi entre en vigueur le jour de sa publication.

La Chambre des représentants se réunira donc quinze jours après l'élection de ses membres. En période normale, elle se réunira en session ordinaire le quatrième lundi de janvier pour une durée d'au moins un mois. La Chambre pourra également être convoquée

en session extraordinaire par le gouverneur d'accord avec le directoire. A la demande d'un tiers des membres de la Chambre, celle-ci devra être convoquée par le gouvernement. On a vu que la Chambre peut être dissoute par le gouverneur d'accord avec le directoire. En pareil cas, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai ne dépassant pas six semaines.

L'article 15 confère certaines garanties aux parlementaires en les mettant à l'abri de toute poursuite criminelle à l'égard des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, sauf en cas de flagrant délit, aucune arrestation ne pourra être opérée sans l'autorisation de la Chambre.

La Chambre est maîtresse de son règlement et elle désigne elle-même son Président et les membres de son bureau.

Attributions

La Chambre est chargée de voter les lois relatives aux questions qui relèvent des autorités du territoire. Dans ce domaine elle donne son approbation aux projets gouvernementaux ; mais elle peut également prendre l'initiative de propositions législatives. Les lois votées par la Chambre doivent être promulguées par le gouverneur dans les délais légaux, à moins que celui-ci n'exerce le droit de veto qui est mis à sa disposition dans certains cas. L'activité législative de la Chambre est ainsi limitée aux matières spécifiées au statut. Si elle sortait de ce domaine elle commettrait un empiètement sur les attributions du parlement lithuanien et le gouverneur serait en droit de faire jouer son veto dans le délai d'un mois.

Autonomie judiciaire

La convention prévoit une organisation spéciale pour les tribunaux du territoire de Memel. Une loi ultérieure précisera leur compétence, mais il faut noter dès à présent que malgré ce particularisme, la justice du territoire ne sort pas du cadre de l'organisation judiciaire de l'Etat lithuanien puisque la juridiction du tribunal suprême s'étend sur tout le territoire de la République, y compris Memel. Les juges sont nommés, non par le gouverneur, mais par le directoire de Memel. Ils sont inamovibles et ne peuvent être destitués que sur l'avis conforme du tribunal suprême. Celui-ci comprend d'ailleurs une section spéciale pour les affaires du territoire de Memel. Cette section, composée en majeure partie de juges appartenant à la magistrature locale, pourra même tenir ses sessions dans la ville de Memel.

*
**

D'autres dispositions viennent compléter le régime autonome de Memel et lui imposer certaines règles propres aux principes démocratiques. C'est ainsi qu'on voit reconnaître aux citoyens de Memel la liberté de conscience, d'association, de réunion sans aucune distinction de race ou de religion. Le droit de propriété est également proclamé pour les personnes ou les sociétés et son respect est assuré contre toute atteinte que ne légitimerait pas l'intérêt public. Les articles 28 et 29 s'étendent longuement sur le statut des fonctionnaires qui, à l'avenir, devront être recrutés dans la mesure du possible parmi les citoyens de Memel. Les questions concernant l'instruction publique sont également envisagées afin de limiter sur le territoire l'in-

fluence étrangère (art. 34). Les autres articles ont un objet plus strictement économique, leur principal but étant d'harmoniser la politique douanière du territoire et de la Lithuanie.

La convention aborde enfin certaines questions importantes telles que les règles de la navigation sur le Niemen, rappel des dispositions du traité de Versailles. On y voit également traiter le régime spécial du port de Memel pour l'entretien et la direction duquel le gouvernement lithuanien intervient activement, collaborant ainsi avec les autorités locales.

Révision du statut

Les règles du statut ne sont pas immuables ; elles peuvent être modifiées selon la procédure prévue à l'article 38 de la convention. La révision ne sera d'ailleurs susceptible d'être opérée que trois ans après la ratification de la convention. Pour qu'elle puisse s'effectuer, il est nécessaire que le projet portant modification soit d'abord adopté par la Chambre de Memel à la majorité des trois cinquièmes de tous les membres. Si dans les trois mois qui suivent ce premier vote le quart de tous les représentants ou cinq mille citoyens l'exigent, le projet devra être soumis à l'approbation des citoyens par la voie du referendum populaire. Dans ce cas, il sera nécessaire que le projet recueille le suffrage des deux tiers des citoyens ayant pris part à la consultation. Cette condition étant remplie, l'Assemblée législative lithuanienne sera alors saisie du projet de modification et ce n'est qu'après son vote, intervenu dans le délai d'un an, que le nouveau texte entrera en vigueur.

LA CONSTITUTION DE L'ÉTAT LITHUANIEN

I. — Dispositions générales

ARTICLE PREMIER. — L'Etat lithuanien est une République démocratique indépendante.

Le pouvoir souverain de l'Etat appartient à la nation.

ARTICLE 2. — Les pouvoirs de l'Etat sont exercés par la diète (Seimas), le gouvernement et les tribunaux.

ARTICLE 3. — Aucune loi n'est valable dans l'état lithuanien si elle est contraire à la constitution.

ARTICLE 4. — Le territoire de la Lithuanie est composé des territoires dont les frontières sont décrites par les traités internationaux faits jusqu'à présent. Ce territoire, en cas d'agrandissement, peut être modifié par la voie de la législation ordinaire, et par la consultation nationale, en cas de diminution.

ARTICLE 5. — La capitale de la Lithuanie est Vilna. Elle peut être provisoirement transférée ailleurs par une loi spéciale.

ARTICLE 6. — Certaines régions de la Lithuanie peuvent, par loi spéciale, obtenir le droit de l'administration autonome. Les droits autonomes d'une telle région doivent être fixés dans son statut, accordé par la loi spéciale.

Les diétines (seimeliai) des régions autonomes n'ont pas le droit d'émettre des lois touchant les intérêts de toute la Lithuanie ou de ses autres régions, ou des lois qui soient contraires à ses lois.

ARTICLE 7. — La langue de l'Etat est le lithuanien. L'emploi des langues locales est réglé par la loi.

ARTICLE 8. — Les couleurs de l'Etat sont : jaune, vert, rouge ; les armoiries de l'Etat : cavalier blanc sur champ rouge (Vyti).

II. — Citoyens lithuaniens et leurs droits

ARTICLE 9. — L'acquisition et la perte de la nationalité lithuanienne ont lieu conformément à la loi sur la nationalité.

Un étranger peut obtenir la nationalisation lithuanienne s'il a été domicilié en Lithuanie pendant dix ans au moins.

Tous les droits politiques sont accordés seulement aux enfants des naturalisés, enfants nés dans la nationalité lithuanienne, tandis que les naturalisés eux-mêmes n'acquièrent que les droits politiques actifs.

ARTICLE 10. — Nul ne peut, à la fois, être citoyen lithuanien et citoyen d'un autre Etat.

Toutefois, le citoyen lithuanien ne perd pas les droits de sa nationalité en devenant citoyen d'un Etat d'Amérique, s'il s'acquitte de certains devoirs fixés par la loi.

ARTICLE 11. — Tous les citoyens lithuaniens, hommes et femmes, sont égaux devant la loi. Il ne peut être octroyé aucun privilège à un citoyen ou porté atteinte à ses droits en raison de son origine, de sa religion ou de sa langue.

ARTICLE 12. — La personne du citoyen est inviolable. Une action en justice ne peut être intentée à un citoyen que dans les cas et suivant la procédure prévus par les lois. Un citoyen ne peut être arrêté, ou voir sa liberté restreinte, qu'en cas de flagrant délit, ou sur mandat délivré par un organe de l'autorité judiciaire.

Au citoyen mis en état d'arrestation, il doit être, dans les quarante-huit heures au plus tard, remis le mandat en vertu duquel il a été arrêté, et communiqué le motif de son arrestation. A défaut de la remise dans le délai prévu de cet acte au citoyen mis en état d'arrestation, celui-ci est immédiatement remis en liberté.

ARTICLE 13. — Le domicile du citoyen est inviolable. On ne peut y pénétrer et y procéder à une perquisition que dans des cas prévus par la loi et dans l'ordre prescrit,

ARTICLE 14. — Tout citoyen jouit de la liberté de croyance et de conscience.

Le fait de professer une religion ou une doctrine philosophique déterminée ne peut être invoqué pour justifier un acte délictueux ou pour se récuser des devoirs publics.

ARTICLE 15. — Le secret de la correspondance et des communications postales, téléphoniques et télégraphiques est garanti. Il peut y être dérogé dans les cas prévus par la loi.

ARTICLE 16. — La liberté de la parole et de la presse est garantie aux citoyens. Cette liberté ne peut être restreinte que dans les cas prévus par la loi, quand la protection de la morale et de l'ordre public l'exige.

ARTICLE 17. — La liberté de se réunir est reconnue aux citoyens à condition d'observer les formalités prescrites par la loi, d'être sans armes et de ne pas troubler la tranquillité publique.

ARTICLE 18. — La liberté des associations et des unions est garantie aux citoyens, à condition que leurs buts et moyens d'action ne soient pas contraires aux lois pénales.

ARTICLE 19. — Pour les buts confessionnels et culturels peuvent être formées des personnes morales de droit public selon l'ordre établi par la loi.

ARTICLE 20. — Tout citoyen ayant subi un préjudice du fait d'un fonctionnaire agissant dans l'exercice de ses fonctions, a le droit de l'assigner en justice dans l'ordre prévu par la loi sans l'autorisation ou le consentement des supérieurs du fonctionnaire, et de lui demander réparation des dommages subis.

ARTICLE 21. — Tout citoyen a le droit de pétition à la diète.

ARTICLE 22. — Les citoyens ont le droit d'initiative législative. Vingt-cinq mille citoyens, jouissant du droit électoral à la diète, peuvent, suivant le mode prévu par la loi, soumettre à la diète un projet de loi que la diète est tenue de discuter.

ARTICLE 23. — Le droit de propriété est sauvegardé. Les biens des citoyens ne peuvent être expropriés par la voie législative que pour cause d'utilité publique.

III. — Diète (Seimas)

ARTICLE 24. — La diète est constituée par les représentants de la nation.

Le nombre des représentants est fixé par la loi.

ARTICLE 25. — Les représentants sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret d'après le système de représentation proportionnelle.

Le mode et le règlement électoral sont fixés par la loi.

ARTICLE 26. — Sont électeurs des représentants à la diète les citoyens lithuaniens, hommes et femmes, jouissant de tous leurs droits et âgés de 24 ans au moins ; sont éligibles ceux qui sont âgés de 30 ans au moins.

ARTICLE 27. — La diète est élue pour cinq ans.

ARTICLE 28. — A l'expiration du terme des pouvoirs de la diète ou en cas de sa dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans le délai de six mois au plus. Le jour des nouvelles élections est fixé par le Président de la République.

Ce délai de six mois n'est pas applicable aux élections de la première diète.

La diète se réunit tous les ans en deux sessions ordinaires : le premier mardi du mois de février et le premier mardi du mois de septembre.

La première séance de la session ordinaire de la diète est ouverte par le Président de la République lui-même ou par la délégation du président du Conseil des ministres.

La session ordinaire dure trois mois au plus.

ARTICLE 29. — La diète vote les lois. L'ordre de promulgation des lois et la date de leur entrée en vigueur sont fixés par une loi spéciale.

ARTICLE 30. — La diète contrôle l'action du gouvernement, lui adresse des questions et des interpellations.

ARTICLE 31. — Le budget de l'Etat et son exécution doivent être approuvés par la diète.

ARTICLE 32. — Si les traités internationaux conclus avec la Lithuanie concernent des intérêts qui sont réglés par les lois, le consentement de la diète est nécessaire pour la ratification de ces traités.

ARTICLE 33. — Une approbation de la diète est nécessaire pour commencer ou terminer une guerre. Les opérations militaires peuvent être entamées sans l'intervention de la diète dans le cas où le pays ennemi déclare la guerre à la Lithuanie ou si l'ennemi, sans déclaration de guerre, a violé les frontières.

ARTICLE 34. — En cas de guerre, de soulèvement armé ou de désordre menaçant la tranquillité de l'Etat, le Président de la République, sur la proposition du Cabinet des ministres, peut proclamer l'état de guerre ou un autre état extraordinaire sur toute l'étendue du territoire de l'Etat ou dans certaines de ses parties, suspendre les garanties constitutionnelles (art. 12, 13, 15, 16, 17 et 18) et prendre toutes mesures utiles pour combattre ou écarter le danger, en employant au besoin la force armée.

ARTICLE 35. — La diète élit son président et les autres membres du bureau.

La diète adopte son règlement intérieur qui a force de loi.

ARTICLE 36. — La session extraordinaire de la diète est convoquée par le Président de la République selon sa propre décision ou d'après la déclaration écrite des trois cinquièmes des membres de la diète, avec l'indication des questions à discuter.

ARTICLE 37. — Chaque représentant de la diète, en prenant possession de ses fonctions, prête serment ou promet solennellement d'être fidèle à la République de Lithuanie, de veiller sur ses lois et de remplir consciencieusement ses devoirs de représentant de la nation.

Le représentant de la diète qui refuse de prêter serment ou de donner la promesse, ou qui prête serment ou promet sous conditions, perd sa qualité de représentant.

ARTICLE 38. — Les représentants à la diète s'inspirent uniquement de leur conscience et ne peuvent être liés par aucun mandat impératif.

ARTICLE 39. — Un représentant à la diète ne peut pas être condamné en justice en raison des discours prononcés dans l'exercice de ses fonctions ; toutefois, pour atteinte à l'honneur, il peut être poursuivi suivant le droit commun.

ARTICLE 40. — La personne d'un représentant à la diète est inviolable. Un représentant ne peut être mis en état d'arrestation qu'avec le consentement de la diète, sauf le cas de flagrant délit (in flagranti).

Dans ce dernier cas, le président de la diète doit être informé de l'arrestation d'un représentant dans les 48 heures au plus tard. Le président en informe la diète à sa plus proche séance.

ARTICLE 41. — Le représentant à la diète ne peut pas exercer de professions incompatibles avec ses devoirs. Une loi spéciale fixe les professions qui sont compatibles ou incompatibles avec les devoirs du représentant à la diète.

Les représentants à la Diète reçoivent pour l'exercice de leurs fonctions une indemnité qui est fixée par la loi.

IV. — Gouvernement

ARTICLE 42. — Le gouvernement se compose du Président de la République et du Cabinet des ministres.

ARTICLE 43. — Le Président de la République est élu pour sept ans par des représentants spéciaux de la Nation. Le mode et l'ordre de l'élection sont fixés par la loi.

ARTICLE 44. — Le Président de la République, en prenant possession de ses fonctions, prête serment de veiller de toutes ses forces sur le bien-être de la République et de la nation, de sauvegarder les lois, d'exercer consciencieusement ses fonctions et d'être également juste pour tous.

ARTICLE 45. — Peut être élu Président de la République tout citoyen lithuanien éligible à la diète et âgé de 40 ans au moins.

ARTICLE 46. — Le Président de la République exerce ses fonctions jusqu'au moment où un autre est élu.

La même personne peut être réélu Président de la République.

ARTICLE 47. — Si le Président de la République quitte les limites de l'Etat, tombe malade et ne peut pas exercer ses fonctions, démissionne ou meurt, il est suppléé par le président du Conseil des ministres. En cas de démission ou de mort du Président de la République, il est procédé à l'élection d'un nouveau président.

ARTICLE 48. — Le Président de la République représente la République, accrédite des représentants diplomatiques lithuaniens, reçoit les représentants diplomatiques des puissances étrangères et ratifie les traités conclus avec d'autres Etats.

ARTICLE 49. — Le Président de la République désigne le Premier Ministre (président du Conseil), les autres ministres et le contrôleur d'Etat, présentés par le Premier Ministre, et il relève de ses fonctions tout le Conseil des ministres ou les ministres particuliers et le contrôleur d'Etat.

ARTICLE 50. — Le Président de la République nomme et relève de leurs fonctions les officiers de tous grades ainsi que les fonctionnaires de la République dont la nomination et la révocation lui sont dévolues par la loi.

ARTICLE 51. — Le Président de la République promulgue les lois.

Les lois votées par la diète sont promulguées par le président de la République dans un délai d'un mois à compter du jour où la loi lui a été soumise.

Le Président de la République a le droit, dans un délai d'un mois à compter du jour de la transmission de la loi, de retourner à la diète la loi adoptée par cette dernière en y

joignant ses observations, en vue d'un second examen. Si, après une deuxième discussion, la diète adopte la même loi à la majorité des deux tiers de voix de tous les représentants à la diète, le Président de la République est tenu de promulguer la loi.

ARTICLE 52. — Le Président de la République exerce le droit de gracier, et, dans les cas prévus par la loi, de rétablir les droits enlevés ou restreints par les tribunaux.

ARTICLE 53. — Le Président de la République a le droit de dissoudre la diète.

En l'absence de la diète ou dans les intervalles de ses sessions, le Président de la République peut décréter des lois ayant vigueur jusqu'à leur modification par la diète. En l'absence de la diète ou en cas d'impossibilité de convoquer une session extraordinaire, le Président de la République exerce les pouvoirs de la diète, prévus par les articles 31, 32 et 64.

ARTICLE 54. — En vue de la coordination, préparation et examen des lois et de leurs projets est créé le Conseil d'Etat (Valstybės Taryba). Sa composition, ses droits et devoirs sont fixés par la loi spéciale.

ARTICLE 55. — Le Président de la République est le chef suprême de toutes les forces armées de la République.

ARTICLE 56. — Le Président de la République a le droit de prendre part aux séances du Cabinet des ministres et d'y présider, et d'exiger du Cabinet des ministres ou des ministres particuliers des rapports concernant leur gestion.

ARTICLE 57. — Tous les actes du Président de la République, à l'exception de celui qui relève de ses fonctions le Cabinet des ministres, doivent être contresignés par le Premier ministre ou par le ministre intéressé. La responsabilité pour l'acte incombe au ministre qui l'a contresigné.

ARTICLE 58. — Le Cabinet des ministres se compose du Premier ministre et des autres ministres. Le nombre des

ministres et la répartition de leurs attributions sont fixés par la loi.

ARTICLE 59. — En prenant possession de leurs fonctions, les ministres et le contrôleur d'Etat prêtent serment ou promettent solennellement d'exercer impartialement et consciencieusement leurs fonctions et d'observer les lois.

ARTICLE 60. — Le Cabinet des ministres est solidairement responsable devant la diète pour la politique générale du gouvernement, et chaque ministre est responsable individuellement devant la diète pour la gestion dans le domaine à lui assigné.

Le Cabinet des ministres et chaque ministre individuellement donnent leur démission si la diète leur refuse sa confiance par la majorité des trois cinquièmes des voix de tous les membres de la diète.

ARTICLE 61. — Le Cabinet des ministres élabore et soumet à la diète les projets de lois.

ARTICLE 62. — Le Cabinet des ministres exécute les lois, conduit la politique intérieure et étrangère, sauvegarde l'intégralité du territoire et de l'ordre intérieur de la République.

ARTICLE 63. — Le contrôleur d'Etat a le droit de prendre part, avec voix consultative, aux séances du Cabinet des ministres.

ARTICLE 64. — La mise en accusation du Premier ministre ou d'un ministre quelconque ou du contrôleur d'Etat pour délit commis dans l'exercice de leurs fonctions ou pour crime de haute trahison peut être ordonnée par la diète décidant à la majorité des trois cinquièmes des voix de tous les représentants.

Une fois la mise en accusation prononcée, le procès est soumis au jugement du tribunal suprême de Lithuanie.

ARTICLE 65. — La mise en accusation du Président de la République pour les délits prévus par l'article 64 peut être ordonnée par la majorité des trois quarts de tous les membres de la diète.

V. — Justice

ARTICLE 66. — Les tribunaux statuent conformément aux lois, au nom de la République de Lithuanie.

ARTICLE 67. — Une décision judiciaire ne peut être modifiée ou annulée que par une autre décision judiciaire suivant l'ordre prévu dans les lois.

L'amnistie est accordée par la voie législative.

ARTICLE 68. — L'organisation, la compétence et la juridiction des tribunaux sont fixées par la loi.

ARTICLE 69. — Il n'y a qu'un seul tribunal suprême pour tout le territoire de la République.

ARTICLE 70. — La justice est égale pour tous les citoyens.

Les militaires, pour délits de service, sont jugés par des tribunaux spéciaux.

Des tribunaux extraordinaires ne peuvent être institués qu'en temps de guerre ou en cas de proclamation de l'état de guerre.

VI. — Autonomie locale

ARTICLE 71. — Les communes rurales et les villes jouissent du droit d'autonomie dans les limites fixées par les lois.

Le mode et l'ordre des élections des organes d'autonomie locale sont fixés par la loi.

ARTICLE 72. — Les organes de l'autonomie locale se chargent des intérêts économiques et culturels selon les prescriptions de la loi et des devoirs administratifs qui leur sont dévolus par les lois.

ARTICLE 73. — Le gouvernement veille à ce que les organes d'autonomie locale remplissent leurs fonctions et que leurs actes ne soient pas contraires aux lois d'Etat.

VII. — Droits des minorités nationales

ARTICLE 74. — Les minorités nationales formant une partie notable des citoyens ont le droit, dans les limites

fixées par les lois, de gérer sur des bases d'autonomie leurs intérêts nationaux culturels — instruction populaire, bienfaisance, mutualité — et d'élire, en se conformant aux prescriptions des lois, des organes représentatifs en vue de la gestion de ces intérêts.

ARTICLE 75. — Les minorités nationales mentionnées à l'art. 74 ont le droit, en vertu des lois correspondantes, d'imposer à leurs membres des taxes destinées à subvenir aux besoins des œuvres de leur culture nationale et reçoivent une part équitable des sommes que l'Etat et les administrations autonomes consacrent aux besoins de l'instruction populaire et de la bienfaisance, si ces besoins ne sont pas assurés par les établissements généraux de l'Etat et de l'administration autonome.

VIII. — Défense de la République

ARTICLE 76. — Tous les citoyens de la République participent à la défense de son territoire dans l'ordre prévu par les lois.

ARTICLE 77. — En vue de la défense de la République, des forces armées sont organisées. L'organisation des forces armées, le mode de recrutement, le genre et la durée du service sont fixés par la loi.

ARTICLE 78. — Aux familles des militaires et aux militaires eux-mêmes qui, étant au service militaire, ont perdu leur santé ou leur vie, l'Etat assure protection et entretien.

IX. — Instruction publique

ARTICLE 79. — L'éducation des enfants est le devoir suprême des parents.

ARTICLE 80. — Les écoles sont fondées par l'Etat, les administrations autonomes, les organisations sociales et les personnes privées. Toutes les écoles sont sous le contrôle de l'Etat, dans les limites fixées par les lois.

ARTICLE 81. — L'instruction religieuse dans les écoles est obligatoire, à l'exception des écoles créées pour les enfants dont les parents n'appartiennent à aucune organisation confessionnelle. L'enseignement religieux doit être donné en conformité des exigences de l'organisation confessionnelle à laquelle appartient l'élève.

ARTICLE 82. — L'enseignement primaire est obligatoire.

Le temps et l'ordre de l'introduction de l'enseignement primaire obligatoire sont fixés par la loi.

Dans les écoles entretenues par l'Etat ou les administrations autonomes, l'enseignement primaire est gratuit.

ARTICLE 83. — Les écoles confessionnelles privées, si elles répondent au programme minimum fixé par les lois, reçoivent du trésor de l'Etat une part des sommes prévues au budget pour les besoins de l'instruction en rapport avec le nombre des citoyens et d'élèves appartenant officiellement à l'organisation confessionnelle dont la doctrine est enseignée dans ces écoles.

X. — Matières confessionnelles et culturelles

ARTICLE 84. — A toutes les organisations confessionnelles existantes en Lithuanie l'Etat reconnaît un droit égal de s'administrer conformément à leurs canons ou statuts, de propager librement leur doctrine et de célébrer les cérémonies de leur culte, de fonder et de gérer les édifices consacrés à leur culte, les écoles, les institutions d'éducation et de bienfaisance, de fonder les monastères, congrégations confessionnelles, associations fraternelles, d'imposer leurs membres de taxes destinées à subvenir aux besoins des organisations confessionnelles, d'acquérir des biens, meubles et immeubles et de les administrer.

Les organisations confessionnelles possèdent dans l'Etat le droit de personnes morales.

Les ecclésiastiques sont dispensés des obligations militaires.

ARTICLE 85. — L'Etat reconnaît les organisations confessionnelles nouvelles qui naissent, si leur doctrine confessionnelle ou morale ni leur statut n'est pas contraire à l'ordre et à la morale.

Les conditions de l'apparition et de l'existence de telles organisations sont fixées par la loi.

ARTICLE 86. — Les actes de naissance, de mariage et de décès dressés par les croyants chez les représentants de leur culte, s'ils sont conformes aux prescriptions de la loi, ont validité légale en Lithuanie, et les citoyens ne sont pas tenus de les renouveler devant une autre autorité.

ARTICLE 87. — Les lois respectent les dimanche et les autres jours fériés reconnus par l'Etat.

ARTICLE 88. — Les militaires doivent disposer d'un temps libre leur permettant de remplir leurs devoirs religieux.

Aux personnes retenues dans les hôpitaux, les prisons et autres établissements publics, doit être ménagée la possibilité de remplir leurs devoirs religieux.

XI. — Bases de la politique économique de l'Etat

ARTICLE 89. — A tout citoyen est garantie la liberté de travail et d'initiative dans tous les domaines de l'activité économique.

La vie économique est dirigée de manière que chaque citoyen puisse avoir du travail.

ARTICLE 90. — Aux branches particulières de l'économie, les lois garantissent une autonomie spéciale. Sont créées par voie législative des Chambres d'agriculture, de commerce, d'industrie, de travail et autres, dont la collaboration avec le gouvernement dans la régularisation de la vie économique est réglée par la loi.

ARTICLE 91. — La possession foncière est basée sur le principe de la propriété privée.

L'Etat conserve le droit de régulariser la possession foncière de telle manière que des conditions propices soient

créées pour une production régulière dans le domaine de l'économie agraire, en particulier pour l'essor des petites et des moyennes propriétés.

XII. — Finances de l'Etat

ARTICLE 92. — L'imposition des taxes sur les habitants, l'imputation des dépenses sur le trésor de l'Etat, l'émission d'un emprunt intérieur ou l'émission du papier-monnaie ne peuvent avoir lieu que par la voie législative.

ARTICLE 93. — Le contrôleur d'Etat surveille les recettes et les dépenses, les domaines et les dettes de l'Etat, ainsi que sa comptabilité.

ARTICLE 94. — Le contrôleur d'Etat établit chaque année un rapport sur l'exécution du budget pour l'année passée et le soumet à la diète le 15 octobre au plus tard.

ARTICLE 95. — Le Cabinet des ministres prépare chaque année le budget de toutes les recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année nouvelle et le soumet à la diète pour approbation le 15 octobre au plus tard.

ARTICLE 96. — Le montant du budget de recettes et de dépenses de l'Etat est fixé annuellement par la voie législative avant le commencement de l'année budgétaire, et pour chaque année séparément.

ARTICLE 97. — L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre.

XIII. — Protection sociale

ARTICLE 98. — La force de travail humaine est sauvegardée et protégée par des lois spéciales.

L'Etat, par des lois particulières, protège le travailleur, en cas de maladie, de vieillesse, d'accidents et de chômage.

ARTICLE 99. — La base de la vie familiale est le mariage. Il est fondé sur l'égalité des droits des deux sexes.

La santé de la famille et le bien-être social sont sauvegardés et favorisés par des lois spéciales.

La maternité est l'objet de la protection particulière de l'Etat.

ARTICLE 100. — La morale et la santé publiques sont protégées par des lois spéciales.

ARTICLE 101. — Les écoles de tous les degrés sont également accessibles à tous.

ARTICLE 102. — En vue de favoriser l'abstinence, l'ensemble des citoyens d'une commune a le droit de décider au sujet de la tenue des débits de boissons spiritueuses dans les limites du rayon habité par eux.

XIV. — Revision et complément de la constitution

ARTICLE 103. — Ont le droit de proposer une modification ou un complément à la constitution : la diète, le gouvernement ou cinquante mille citoyens jouissant du droit électoral.

ARTICLE 104. — La diète adopte le projet portant modification ou complément à la constitution qui lui est soumis à la majorité des trois cinquièmes au moins des voix de tous les représentants de la diète.

La modification ou le complément à la constitution adopté par la diète est soumis à la décision de la nation. si le Président de la République, ou cinquante mille citoyens jouissant du droit électoral à la diète, l'exigent dans les trois mois à compter du jour de la publication de son adoption ou de son projet.

Une modification ou un complément à la constitution adopté par la diète pour lesquels une telle demande n'aura pas été introduite, entrent en vigueur trois mois après le jour de leur promulgation.

XV. — Dispositions transitoires

ARTICLE 105. — Sur l'initiative du gouvernement ou de cinquante mille citoyens jouissant du droit électoral à la diète, les lois adoptées ou rejetées par la diète peuvent être

soumises à la décision de la nation par la voie de la consultation.

Le mode et l'ordre de la consultation prévue par l'article 104 sont fixés par la loi.

ARTICLE 106. — La présente constitution de l'Etat lithuanien entre en vigueur à partir du jour de sa promulgation ; toutefois elle est ratifiée par la voie de la consultation de la nation dans le délai de dix ans au plus tard.

ARTICLE 107. — Les lois en vigueur en Lithuanie jusqu'au jour de la promulgation de la présente constitution et qui ne sont pas contraires à la présente constitution et qui n'auront pas été abrogées ou modifiées par la voie législative prescrite par la présente Constitution restent en vigueur.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

VU LE MANUSCRIT :	VU : <i>Le Doyen,</i>
<i>Le Président,</i>	H. BERTHÉLÉMY.
Gilbert GIDEL.	



INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- « Les Constitutions de l'Europe Nouvelle », par M. Mirkinė GUETZEVITH (1930).
- « Le Pays du Chevalier Blanc », par M. Jean MAUCLÈRE (1930.)
- « Lithuania », par E.-J. HARRISON (1928).
- « Tableau de la Lithuanie », par J. JAROSZEVICZ.
- « La Lithuanie, le pays occupé et le peuple lithuanien », par GAIGALA (Lithuanien).
- « Alt Litauen », par Victor JUNGFER (Allemand).
- « La Lithuanie, passé, présent et avenir », par Joseph EHRET (Suisse).
- « Lictuva Tauta », par K. BUGA (Lithuanien).
- « Lithuania », par Age-Meyer BENEDICKTZEN (Danois).
- « Le développement de l'Etat lithuanien », par P. KLIMAS.
- « Histoire du peuple lithuanien », par Theodore NARBUTT (Lithuanien).
- « La Lithuanie et la guerre », par Antoine VISCONTAS (Lithuanien).
- « La Lithuanie dans le passé et dans le présent », par W.-St-VÉDUNAS (Lithuanien).
- « Un pays méconnu, la Lithuanie », par Paul STRUYÉ (Belge).
- « Histoire de la Lithuanie », par Constance SKIRMUNT.
- « La Renaissance Nationale Lithuanienne », par Jean PÉLISSIER (Français).

- « La Lithuanie pendant la Conférence de la Paix », par
HENRY DE CHAMBON.
- « Vers l'indépendance lithuanienne », par J. GABRYS (Lau-
sanne).
- « Aspect juridique et économique du différend Polono-
Lithuanien », par NATKEVICIUS.
- « Visa Lictuva Litauen », par V. RUZGAS (Lithuanien).
- « En Lithuanie », par Joseph BAYE.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

La Nation Lithuanienne. — Son Passé. — Sa Renaissance

CHAPITRE I. — La Lithuanie du X ^e siècle à 1385.....	11
CHAPITRE II. — Union de la Pologne et de la Lithuanie (1385-1772)	16
CHAPITRE III. — La Lithuanie sous la domination russe	25
CHAPITRE IV. — La Lithuanie pendant la guerre.....	35
CHAPITRE V. — La Lithuanie et la Conférence de la Paix	42
CHAPITRE VI. — Entrée de la Lithuanie dans la Société des Etats	54
CHAPITRE VII. — Admission de la Lithuanie à la Société des Nations	59

DEUXIÈME PARTIE

Organisation politique actuelle de la Lithuanie

CHAPITRE I. — Le droit public d'après-guerre et son application à la Lithuanie	65
CHAPITRE II. — Evolution politique en Lithuanie de 1922 à 1928	84

CHAPITRE III. — Tendances générales de la Constitution du 15 mai 1928	93
CHAPITRE IV. — Répartition des pouvoirs	116
CHAPITRE V. — Le pouvoir exécutif — Le Président de la République	119
CHAPITRE VI. — Les Ministres et le Contrôleur d'Etat.	150
CHAPITRE VII. — Le pouvoir législatif	159
CHAPITRE VIII. — Le Conseil d'Etat	173
CHAPITRE IX. — Organisation judiciaire	192

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE I. — Les Autonomies locales	209
CHAPITRE II. — Statut particulier du territoire de Memel	218



ACHEVÉ D'IMPRIMER LE TROIS DÉCEMBRE
MIL NEUF CENT TRENTE-DEUX SUR LES
PRESSES DU « MERCURE UNIVERSEL »,
A LILLE, VALENTIN BRESLE, DIRECTEUR.

